



## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**ELIAS DE SOUSA OLIVEIRA**

### **CONTROLE SOCIAL: TENSÕES ENTRE O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O GOVERNO MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU NO PROCESSO DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 2005-2008**

Dissertação aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 28 de fevereiro de 2011.

---

Prof. Dr. Hélder Boska de Moraes Sarmiento  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - UFSC

#### **Banca examinadora:**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Vera Maria Ribeiro Nogueira  
Orientadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ivete Simionatto (UFSC)  
Membro Examinador

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Esther Luiza de Souza Lemos (UNIOESTE)  
Membro Examinador

**FLORIANÓPOLIS**  
**2011**



## AGRADECIMENTOS

É Chegada a hora de dividir com aqueles que vêm contribuindo na construção de nossa trajetória, política, intelectual e também de farras, como não.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina pela possibilidade e oportunidade de formação.

Agradeço a meus pais pelo apoio, confiança, pelo respeito a minhas escolhas e principalmente pelo afeto. A minha mãe um agradecimento especial por mesmo distante se fazer sempre perto.

Aos meus irmãos, cunhados, sobrinhos um afago especial pela acolhida e o carinho de sempre.

As companheiras de UNIAMÉRICA, Roseane, Geusina, Carol, Sueli e Juliana pelo exercício de resistência coletiva.

A Geu um agradecimento especial pela confiança, convivência – nos quartos de congresso da vida – e por ter me proporcionado o início da trajetória docente.

A querida Roseane, companheira inseparável há mais de uma década, não troco essa gargalhada por nada no mundo, te adoro.

A Mi companheira de tantas e tantas horas, já se vão mais de vinte anos de convivência e a minha paixão por você continua a mesma.

Ao Curso de Serviço Social da UNIOESTE/Toledo pela sólida formação profissional o que tem me permitido trilhar caminhos desafiadores no exercício profissional e nas lutas coletivas.

As companheiras e companheiros do CRESS/PR pela possibilidade do exercício da política na defesa de nossa profissão.

A Neide por a todo momento fazer a gente lembrar que ela existe.

As companheiras e companheiros do CMAS pela oportunidade da construção e das lutas coletivas e pela força para a realização deste trabalho.

Aos amigos Nelson, Renato, Mônica, Gabriel pelas longas e que longas noites de conversa e dias de reflexão, um abraço no coração de vocês.

A Rosângela pela atenção, o cuidado, o respeito e o apoio de sempre. Sua dedicação é exemplar.

As professoras da Banca Examinadora, Ivete Simionatto e Esther Luiza de Souza Lemos agradeço acima de tudo pela confiança e

paciência.

A professora Ivete um agradecimento especial pela acolhida no NESPP, pela oportunidade da convivência e pela disponibilidade em participar das bancas de qualificação e defesa deste trabalho.

A Esther, companheira de tantas horas, orientadora da graduação, e pensar que naquela época eu já te dava trabalho. Obrigado pela confiança, o apoio de sempre, o carinho e a delicadeza que lhe é peculiar.

A Vera Nogueira, orientadora deste trabalho e grande incentivadora. Todo mundo merecia ter uma Vera na vida, sua acolhida, disponibilidade e generosidade são demais. Minha profunda admiração e respeito.

Ao meu querido companheiro Théo o que dizer? Seu apoio, sua compreensão, seu afeto, seu amor tornaram uma pessoa melhor. Obrigado por entender minhas ausências, sofrer, mas respeitar minhas escolhas incentivá-las e, não satisfeito, muitas vezes me conduzir até elas. Isso aqui é nosso.

## **RESUMO**

**OLIVEIRA, Elias de Sousa. CONTROLE SOCIAL: TENSÕES ENTRE O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O GOVERNO MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU NO PROCESSO DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 2005-2008.** 2010. 112 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

O presente estudo trata do relato da análise da intervenção do Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu e os processos políticos implementados na defesa da implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social. Para esta tarefa investigativa traçamos como problema de pesquisa, “identificar os processos políticos e as lutas desencadeadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu no período de 2005 a 2008 em defesa da implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social”. Tal problema de pesquisa teve como objetivo geral “analisar a implementação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no município de Foz do Iguaçu a partir das ações desenvolvidas no âmbito do Controle Social, no período de 2005-2008”. Este objetivo geral foi desdobrado em três objetivos específicos, a saber, - Identificar e analisar as ações do controle social/CMAS para implementação da PNAS/SUAS no município; - apreender e analisar as tensões que se colocaram do Controle Social/CMAS, na defesa do processo de implementação da PNAS/SUAS; - identificar o resultado das ações do controle social/CMAS para a construção da Política Municipal de Assistência Social em Foz do Iguaçu no período 2005-2008. A pesquisa foi realizada a partir das atas das reuniões do CMAS, configurando-se como qualitativa, com análise documental. Tais análises foram possíveis a partir da definição de eixos estratégicos assim definidos, 1- ações deliberadas que se encontram diretamente ligadas ao processo de implantação da PNAS/SUAS; eixo 2- deliberações que indicavam a presença de elementos que estabeleciam um processo de tensão na defesa da implementação da PNAS/SUAS; eixo 3- identificar nas atas

descrições que demonstrassem o impacto das deliberações do CMAS na implantação da PNAS/SUAS. Deste modo, realiza-se a análise das ações realizadas por este conselho como forma de estabelecer processos que possibilitassem a garantia e ampliação dos direitos referentes à política de Assistência Social. Tais processos possibilitaram uma alteração na correlação de forças onde o CMAS pode alterar relações e processos políticos, estabelecendo uma dinâmica de intervenção direta na fiscalização da política. A experiência aqui relatada permitiu ao CMAS estabelecer parcerias estratégicas na defesa do direito a assistência social, assim como, possibilitou acionar outros níveis de fiscalização nas três esferas de governo quando se fizeram necessários. Tem-se uma análise de que a experiência do CMAS é reveladora por possibilitar a organização coletiva e o debate em torno da política de assistência social, respeitando as divergências, mas garantindo a direção política necessária à defesa da política pública de Assistência Social.

**Palavras Chaves:** Controle Social, Gestão Pública, Política de Assistência Social.

## **ABSTRACT**

**OLIVEIRA, Elias de Sousa. SOCIAL CONTROL: TENSIONS BETWEEN THE BOARD OF SOCIAL ASSISTANCE AND MUNICIPAL GOVERNMENT OF FOZ DO IGUAZU FALLS IN THE MANAGEMENT OF SOCIAL POLICY IN THE PERIOD 2005-2008. 2010. 115 f. Thesis (MA) - Graduate Program in Social Work, University of Santa Catarina, Florianópolis, 2011.**

The present study deals with the analysis report of the intervention of the Municipal Social Welfare of Foz do Iguaçu and political processes in place to defend the implementation of the National Social Assistance and Social Welfare System. For this investigative task plotted as a research problem, "identify the political processes and struggles initiated by the Municipal Council of Social Services of Foz do Iguaçu in the period 2005 to 2008 in support of implementation of the National Social Assistance System and Single Social Services. " This research problem aimed to "review the implementation of the National Social Assistance - PNAS and the Unified Social Services - ITS in the city of Foz do Iguaçu from the actions undertaken under the Social Control, from 2005 -2008 ". This goal was broken down into three specific objectives, namely - Identify and analyze the actions of social control to implement the PNAS CMAS / ITS in the city - gathering and analyzing the tensions that arose from the Social Control / CMAS, defend the implementation process of the PNAS / ITS - identify the result of the actions of social control CMAS for the construction of the Municipal Social Welfare Policy in Foz do Iguaçu in the period 2005-2008. The survey was conducted from the minutes of meetings of the CMAS, configured as with qualitative analysis of documents. Such analysis was possible from the definition of strategic priorities defined, 1 - deliberate actions that are directly related to the implementation process of the PNAS / ITS; axis 2 - determinations that indicated the presence of elements that established a process of tension in the defense implementation of the PNAS / ITS; eixo3-identifying descriptions in the records demonstrate the impact of the deliberations of CMAS in the implementation of the PNAS / ITS. Thus, we perform analysis of actions taken by this council in order to establish processes that enable the expansion of the rights guaranteed and policy relating to welfare. Such processes have enabled

a change in the correlation of forces where the CMAS can change relationships and political processes, establishing a dynamic of direct intervention in reviewing the policy. The experiment reported here allowed the CMAS establish strategic partnerships in the defense of the right to social assistance, as well as other possible trigger levels of enforcement in the three spheres of government when they were needed. It has been an analysis of the experience of the CMAS is revealing as it allows for collective organization and political debate on social assistance, respecting differences, but given the political leadership necessary for the defense of public politc on welfare.

**Keywords:** Social Control, Public Management, Politcs Social Assistance



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 ESTADO, “QUESTÃO SOCIAL” E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>22</b>
2.1 POLÍTICA SOCIAL E “QUESTÃO SOCIAL”: ASPECTOS CONCEITUAIS .....	23
2.2 A CONTRAREFORMA DO ESTADO NO PERCURSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITOS .....	32
2.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARCO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	38
<b>3 CONTROLE SOCIAL NO BRASIL: O DIFÍCIL DESAFIO DE FISCALIZAR O ESTADO E EXERCER A DEFESA DE DIREITOS E POLÍTICAS SOCIAIS .....</b>	<b>53</b>
3.1 OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	53
3.2 A CONCEPÇÃO DE CONTROLE SOCIAL INAUGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A SUA INSERÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	59
3.3 AS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO .....	64
<b>4 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU E CONTROLE SOCIAL: A PESQUISA DESVELANDO OS PROCESSOS DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 2005 A 2008.....</b>	<b>75</b>
4.1 CARACTERIZANDO O MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU ..	75
4.2 O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU .....	83
4.3 EIXOS 1 E 2- AÇÕES DELIBERADAS PELO CMAS QUE SE ENCONTRAM DIRETAMENTE LIGADAS AO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PNAS E DO SUAS E OS PROCESSOS DE TENSÃO ESTABELECIDOS NA A PARTIR DA AÇÕES DO CMAS .....	88
4.4 EIXO 3- O RESULTADO DAS DELIBERAÇÕES DO CMAS NA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA	

SOCIAL E DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FOZ DO IGUAÇU: O PROCESSO DE DESABILITAÇÃO DA GESTÃO PLENA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL...	112
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>137</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação apresenta um estudo sobre o exercício do controle social na política de assistência social, tendo como referência o município de Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná. A importância da sua realização se inscreve no campo das análises que procuram desvelar os processos de participação da sociedade no exercício do controle social sobre o Estado no campo das políticas sociais.

Consideramos que mesmo havendo diversas experiências no Brasil de instâncias de participação instituídas legalmente, nos espaços dos conselhos e conferências, existem poucos estudos sobre as práticas de controle social na política analisada. Além deste fato, grande parte das experiências relatadas demonstra a fragilidade dos mecanismos de controle social, a deficiência de seu enraizamento na cultura política brasileira, indicando que o seu efetivo exercício muitas vezes é prejudicado.

A experiência relatada neste trabalho tem nuances diferenciadas. Não se pretende aqui realizar uma análise deste ou daquele segmento que compõe o Conselho Municipal de Assistência Social, mas sim, da atuação do Conselho na totalidade de sua composição. A experiência do Conselho Municipal de Foz do Iguaçu, no período que se pretende relatar, demonstra como a processualidade, a apreensão do sentido do controle social e seu exercício efetivo permitem que o exercício de tal atividade construa novos patamares de democratização e fiscalização dos espaços e das políticas públicas. Ela retrata uma experiência onde o Conselho levou a cabo suas atribuições na defesa da implantação da Política Pública de Assistência Social, buscando garantir a sua viabilização aos usuários conforme a legislação.

Este encaminhamento teve uma série de desdobramentos como a ampliação da articulação do CMAS com o Ministério Público, o acompanhamento in loco das Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite com elaboração de um Plano de Providências para a gestão municipal acerca da política de assistência social e alteração do nível de gestão após os processos de monitoramento e avaliação da política.

Reside aí reside à diferença desta experiência, possibilitando ao Conselho, o exercício precípua das suas funções. Tal experiência também revela que é possível promover, no âmbito do controle social, um nível de articulação entre o conselho/conselheiros que, independente

da heterogeneidade de sua representatividade e formação são fundamentais para a defesa da Política Pública de Assistência Social.

O interesse pela temática se deu em virtude da participação do autor como conselheiro representante dos trabalhadores na condição de representação em âmbito local, do Conselho Regional de Serviço Social CRESS 11ª Região, no período de 2005 a 2007, portanto vivenciando parte das experiências neste processo.

É importante ressaltar que pelo fato de ter sido conselheiro, na realização desta atividade de pesquisa tomou-se o devido cuidado para não comprometer as análises, realizando as aproximações e distanciamentos sucessivos com o objeto de estudo. Considera-se, então, que em um processo desta natureza, o pesquisador tem um papel diferente onde “pesquisador e pesquisados são sujeitos de um trabalho comum, ainda que em situações e tarefas diferentes[...]” (BRANDÃO, 1985, p.11).

Esta dissertação analisa o exercício do controle social no município de Foz do Iguaçu no período de 2005 a 2008. Esta época corresponde as ações e mudanças sequenciais nas três esferas de governo visando a implementação da PNAS aprovada em 2004, conseqüentemente do SUAS, promovendo uma significativa mudança no ordenamento e na operacionalização da política de assistência social.

Tal mudança não se restringe ao plano operacional, trata-se de uma nova lógica que conseqüentemente amplia e reafirma o patamar da política de assistência social como política pública de direito.

Este processo provocou a necessidade de novos arranjos institucionais, organização e qualificação de novos serviços assistenciais, exigindo de todos os entes e sujeitos envolvidos esforços na defesa da implementação destes novos ordenamentos. Isto não significa, que este processo se deu sem resistências, tentativas de manipulação e, principalmente, a tentativa de construir formas de organizar os novos patamares da política sem seguir as determinações e orientações da própria política de assistência social, o que em última instância, significou tentar não propiciar aos usuários da política os direitos e garantias nela afiançados.

É neste processo que ganha significado o exercício do controle social, ou seja, no caso específico o CMAS, instância deliberativa, que tem função de fiscalizar de forma geral os processos de execução, financiamento e organização dos serviços da política municipal de assistência social.

O Estado brasileiro experimenta nas últimas décadas do século XX um conjunto de transformações políticas expressas na introdução de

novos modos de organizar a esfera político-administrativa e a esfera social. Em grande parte tal processo resulta das mobilizações e pressões dos movimentos sociais que emergem no cenário nacional a partir dos anos 1980, na luta pela possibilidade de que a sociedade civil pudesse participar da gestão pública, bem como, tornar possível a intervenção da população nas decisões e no processo de criação e implementação das políticas públicas.

As lutas sociais da sociedade civil, na busca do reconhecimento dos direitos de cidadania, constituíram-se como base do movimento de redemocratização da sociedade brasileira, sendo um de seus principais produtos a aprovação da Constituição Federal de 1988. Nesta Carta são incorporados distintos mecanismos que possibilitariam à sociedade civil interferir junto ao Estado nos processos de implantação das políticas sociais por meio do exercício do controle social.

Desse modo, se abriria a possibilidade de superação do caráter centralizador do poder estatal, que tomava decisões e propunha formas de intervenção que se apresentavam distantes da realidade em seus aspectos regionais e locais, bem como suas particularidades e singularidades geopolíticas.

A este processo que teve como peça central a descentralização político-administrativa, convencionou-se, no campo teórico, chamar de gestão participativa.

Para a sua realização uma nova relação entre Estado e Sociedade vem se desenhando no discurso sobre a descentralização do poder estatal e da participação popular. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugura este processo permitindo identificar, posteriormente, encaminhamentos que se colocaram, efetivamente, como tentativas de democratização da gestão pública por meio da descentralização do poder e da participação popular.

Entende-se por descentralização o processo que envolve a:

[...] transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. Representa uma efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolhas e definições sobre prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos (BUARQUE, 1999, p.16).

Esta intervenção, passa a exigir que a dinâmica social exerça influência significativa no processo de formulação e implementação das políticas públicas, permitindo assim, uma nova dinâmica na condução da gestão pública e das políticas públicas e na própria relação entre Estado e Sociedade Civil (DAGNINO, 2002). A Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe garantias sociais à sociedade, principalmente com relação às políticas vinculadas à seguridade social, legitimando o caráter “democrático e descentralizado”, pressupondo assim, a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários, aposentados e usuários.

Essa ampla garantia social gerou certa expectativa nos vários segmentos sociais que, há algum tempo, esperavam por uma possibilidade de intervir e controlar o andamento das políticas públicas no país. No entanto, a partir dos anos de 1990 foi possível verificar que apenas essa garantia não era o bastante para o exercício de uma efetiva participação popular. Conforme Nogueira (2005):

A qualidade e as implicações práticas da participação dependem do modo como ela se vincula à política e ao político, do quanto ela se mostra associada consistentemente a um campo ético-político específico. Nem toda a ação coletiva orienta-se pelo político, muito menos põe necessariamente em xeque o poder ou as relações de dominação e de hegemonia. A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais. (NOGUEIRA, 2005, p. 141-142)

Ao se concordar com as afirmações de Nogueira, pode-se entender que mesmo após a implantação do caráter descentralizado de gestão das políticas públicas, esse não garante uma gestão participativa democrática, visto que a vontade política de conservar as relações e interesses políticos, sociais e econômicos existentes, quase sempre permanece hegemônica.

Com a lógica instituída pela Constituição Federal de 1988 criam-se espaços específicos de participação da sociedade no controle da

gestão do Estado. No caso específico da Política Pública de Assistência Social estes canais de participação são os Conselhos de Assistência Social.

Estes Conselhos são instituídos e regulados pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pela Norma Operacional Básica da Assistência Social de 2005, pela Política Nacional de Assistência Social de 2004. São instâncias de deliberativas, de planejamento, controle, avaliação e fiscalização dos recursos da Política Pública de Assistência Social.

A operacionalização dos Conselhos tem sido discutida em diversas instâncias acadêmicas e políticas. As análises têm demonstrado que tão difícil quanto foi a conquista jurídica destes mecanismos de participação tem sido a sua materialização. (PAULA E PINHEIRO, 2010)

Concomitante a este processo, é preciso demarcar que no período posterior as conquistas da Constituição de 1988, o Estado brasileiro passou por um processo de reformas jurídicas, administrativas e políticas que colocaram e colocam em risco, ainda hoje, os direitos conquistados a partir das lutas sociais dos trabalhadores.

Tal processo é orquestrado pela ótica neoliberal e passa a ser chamado pelos estudiosos de Contrarreforma do Estado, na medida em que acaba, pelos processos de redução dos chamados gastos sociais, afetando diretamente a alocação dos recursos necessários a materialização dos direitos conquistados. É importante lembrar que nesta lógica entende-se por gastos sociais os recursos necessários visando à ampliação das ações das políticas de Saúde, Educação, Assistência Social dentre outras. (BEHRING, 2003 e 2008)

A Política Pública de Assistência Social, para além de sua trajetória marcada pelas contradições históricas oriundas de sua fundação no modo de produção capitalista, tem superado os ditames e práticas clientelistas, paternalistas, mistificadas pela ajuda. Após ser alçada ao patamar de direito no conjunto da Seguridade Social brasileira tem se fortalecido, incorporando um conjunto de regulações que tem possibilitado o avanço de sua configuração concreta como política pública. (RAICHELLIS, 2002)

É nesta esteira de concepções que se fazem presentes, nesta dissertação as análises do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. Posto como possibilidade concreta de apreender as demandas dos usuários da política, mas também, terreno de contradições, correlações de forças, disputas e barganhas políticas.

Neste sentido, pensar a análise do Controle Social no município de Foz do Iguaçu, buscando identificar os processos de luta que se

desencadearam na defesa da implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social se constituiu em um desafio.

É importante destacar que a partir de 2004 a Assistência Social ganha um novo contorno, um novo desenho, tendo reafirmado a sua condição de política pública de direito, o que exigiu dos atores políticos e principalmente do Controle Social, por meio dos CMAS, uma nova postura em torno da garantia de implementação desta política. Tal mudança ocorre em virtude da construção de novos instrumentos jurídicos normativos que permitem a ampliação das possibilidades desta política efetivamente se constituir como alicerçadora de direitos. Estes instrumentos são a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/SUAS 2004, e a Norma Operacional Básica de Assistência Social NOB-SUAS 2005.

Considerando as particularidades e desdobramentos deste processo no município de Foz do Iguaçu tomou-se por problema a ser pesquisado “identificar os processos políticos e as lutas desencadeadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu no período de 2005 a 2008 em defesa da implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social.”

Este problema de pesquisa se desdobrou no objetivo geral de “analisar a implementação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no município de Foz do Iguaçu a partir das ações desenvolvidas no âmbito do Controle Social, no período de 2005-2008”.

Este objetivo geral foi desdobrado em três objetivos específicos, a saber,

- Identificar e analisar as ações do controle social/CMAS para implementação da PNAS/SUAS no município;
- apreender e analisar as tensões que se colocaram do Controle Social/CMAS, na defesa do processo de implementação da PNAS/SUAS;
- identificar o resultado das ações do controle social/CMAS para a construção da Política Municipal de Assistência Social em Foz do Iguaçu no período 2005-2008.

A delimitação do período da pesquisa entre 2005 e 2008, se deu pelo fato de que neste período foram realizadas duas Conferências



Municipais de Assistência Social<sup>1</sup>, a VI em 2005 e a VII em 2007 sendo que, a partir das deliberações da VI Conferência, estavam lançados os desafios através das metas de curto, médio e longo prazo, que o município teria que cumprir para a implementação do SUAS afirmando o compromisso e a tarefa política de implementar em âmbito local a Assistência Social como Política Pública de Direito me desencadeando os elementos que se colocam como objeto de análise neste trabalho.

A partir dos objetivos propostos, foi necessário identificar as fontes de pesquisa que permitissem apreender e alcançar os dados necessários para a realização da pesquisa. Entendeu-se que para alcance dos objetivos, as informações que subsidiariam a análise poderiam ser alcançados a partir do exame das Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Assistência Social, pois, ali se encontravam os elementos necessários a realização da pesquisa.

Outro documento importante aportado para análise foi Lei Municipal nº 3086/05 de 29/07/2005. Dá nova redação aos dispositivos da Lei nº 1.976, de 14 de novembro de 1995, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social, a Conferência Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

Como suporte par análise também foram analisados dos relatórios emitidos pelas Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite, pois tais documentos expressam, em instâncias superiores, os resultados das ações do CMAS de Foz do Iguaçu.

Para dar continuidade ao processo buscou-se construir uma metodologia que permitisse o diálogo com os dados obtidos considerando as particularidades do objeto de estudo em questão.

Considerando a dinâmica das relações sociais foi necessário partir de uma proposta metodológica que não considerasse a realidade do Conselho Municipal de Assistência Social como pronta e acabada e, portanto, livre para receber os diversos rebatimentos da realidade social na qual está inserido.

No sentido de dialogar diretamente com as dimensões que a pesquisa nos possibilita, optou-se pela abordagem qualitativa por entender que a mesma:

---

<sup>1</sup> As conferências Municipais de Assistência Social realizadas no município, seu processos e desdobramentos não serão objetos de nossa análise. No entanto, elas serão citadas no processo de análise no momento em que aparecem citadas nas atas.

Responde a questões muito particulares. Ocupa-se, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações. Crenças, valores e atitudes que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que o objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos. (MINAYO, 2007, p. 21)

Tal escolha também se deu pelo fato de que a abordagem qualitativa, segundo Minayo (2007) permite entender que o pesquisador é o elemento principal, porque é descritiva e narrativa e valoriza muito o processo, e não apenas os resultados.

Considerou-se que a pesquisa ao tratar do exame de documentos, neste caso as Atas do Conselho Municipal de Assistência Social, tem o caráter documental. Optou-se então, pelo método de pesquisa documental, pois, segundo (GIL, 1999, p. 32):

O método da Pesquisa Documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor. Assim, esta pesquisa não se confunde com a bibliográfica. É comum, na produção de monografias da área da Comunicação, coletar dados em documentos bastante diversificados.

A escolha pela pesquisa documental se deu por compreender as vantagens da utilização de documentos como fontes de informações, pela riqueza de detalhes contidos nos mesmos e que neste sentido possibilitam expressar o que não é aparente. (BARDIN, 1988)

A pesquisa se respalda ainda pela técnica da análise de conteúdo, por compreender que “[...] podemos caminhar na descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado”. MINAYO, (2007, p.84)

De acordo com Bardin, (1988) recorremos a este instrumento por compreender que se trata de

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado

por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto”. (pag. 33)

Ao realizar a opção por esta técnica, entendeu-se tratar de um campo de aplicação extremamente vasto, que entende que “[...] tudo o que é dito ou escrito é susceptível de ser submetido a uma análise de conteúdo” (Bardin, 1988 p.34)

Sendo assim, em maio de 2010, se fez solicitação a Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência para se fotocopiar as Atas referentes ao período de 2005 a 2008 e realizar a análise. É importante esclarecer que as Atas de Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas são documentos públicos de acesso livre mediante solicitação, desde que, manipuladas no espaço do Conselho. Neste sentido, não encontramos dificuldades para acessar tais documentos considerando a prerrogativa pública dos mesmos. Este período de fotocopiar as Atas durou aproximadamente trinta dias, considerando que se tratavam de 192 Atas entre reuniões ordinárias e extraordinárias correspondente ao período de 2005 a 2008.

Após estar de posse das Atas, procedeu-se a leitura das mesmas buscando identificar os elementos necessários para análise, identificando os conteúdos das atas e agrupando-os em três eixos conforme os objetivos definidos. São eles, eixo 1- ações deliberadas que se encontram diretamente ligadas ao processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social; eixo 2- deliberações que indicavam a presença de elementos que estabeleciam um processo de tensão na defesa da implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social; eixo 3- identificar nas atas descrições que demonstrassem o impacto das deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social na implantação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social.

Tendo claro os eixos de análise, foram identificadas em vinte e nove Atas elementos que contribuiriam para a análise pretendida. A partir deste processo se iniciou a redação do trabalho.

Para a análise das atas seguiu-se as orientações de Bardin (1988, p. 121) e se organizou o processo em três fases:

- 1) a Pré análise – fase de organização propriamente dita, sistematizar as idéias iniciais de forma a conduzir a um esquema, com uma leitura flutuante, para em seguida escolher os documentos.

- 2) Exploração do material - a fase de análise propriamente dita, a fase mais longa do processo.
- 3) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Esta organização foi fundamental para o andamento e organização do trabalho, possibilitando uma melhor articulação entre os objetivos propostos e as questões apresentadas nos documentos analisados.

Para organização da redação do trabalho e da pesquisa realizou-se uma distribuição em três capítulos assim organizados.

No primeiro capítulo tratamos de discutir a questão do Estado, “Questão Social” e a Política De Assistência Social, buscando desdobrar este tema, passamos pela análise conceitual da política social e da “questão social” entendendo que eles são determinantes no processo de construção do Estado brasileiro e, conseqüentemente nas lutas sociais que se desdobram em busca dos direitos.

Nesta processualidade discutimos ainda A Contrarreforma do Estado no Percurso da Implementação do Estado Democrático de Direitos, considerando que este processo se colocou como entrave direto a afirmação e ampliação das conquistas democráticas postas na Constituição Federal de 1988. Por fim, ainda neste capítulo buscamos entender os processos que envolveram afirmação da Política de Assistência Social no Marco da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988.

No segundo capítulo, estão postas discussões demarcadas pela análise do Controle Social no Brasil: O Desafio de Fiscalizar o Estado e Exercer a Defesa de Direitos e Políticas Sociais. Para tanto teceu-se algumas considerações centrais acerca dos Processos de Participação na Sociedade Brasileira, analisando algumas particularidades da formação sócio-histórica do Brasil. Em seguida foi analisada a Concepção de Controle Social Inaugurado na Constituição Federal de 1988 e a sua Inserção na Política de Assistência Social, dialogando no entendimento da incorporação da prática do controle social da política de Assistência Social. No último item deste capítulo se encontram as análises das atribuições dos Conselhos Municipais de Assistência Social previstas na legislação, compreendendo a necessidade de entender o ordenamento das práticas *conselhistas*, no caso específico da Assistência Social.

O terceiro capítulo contém a trajetória da implementação da Assistência Social no Município de Foz Do Iguaçu e os Caminhos Entre o Controle Social e o Controle Político: Lutas e Tensões no Processo de Construção e Implementação da Política Municipal de Assistência

Social no Período de 2005 A 2008. Encontra-se neste capítulo uma caracterização histórica do município e, posteriormente, a análise dos dados da pesquisa tendo como caminhos condutores os eixos estruturados para a coleta e análise dos dados.

Por último estão expostas considerações finais acerca do trabalho, considerando que ele é somente um ponto de partida para novas investigações acerca do tema.

## 2 ESTADO, “QUESTÃO SOCIAL” E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.1 POLÍTICA SOCIAL E “QUESTÃO SOCIAL”: ASPECTOS CONCEITUAIS

O Estado, tal qual o conhecemos na atualidade emergiu vinculado a um projeto societário e como produto dele. Pode-se afirmar que o Estado moderno nasce da necessidade do modo de produção capitalista, pois

O Estado moderno é na verdade, uma criação do mesmo projeto instaurador da ordem burguesa, é parte do processo que colocou os proprietários dos meios de produção no controle do poder político-econômico. É, portanto, um instrumento que fundamentalmente, porém não exclusivamente, é criado para garantir a propriedade privada, como fundamento da liberdade individual (burguesa) [...] Quer dizer: o Estado é produto, é consequência, é uma construção que se vale de determinada sociedade para se organizar como tal. (MONTAÑO, 1997, p.49)

Desta maneira, entendemos que o Estado moderno, como Estado de uma sociedade regida pelo capitalismo, tem como lógica fundante à sua natureza, a lógica do capital. Assim, um não existe sem o outro, um depende do outro, e muito menos, não havendo antagonismos nesta relação.

É importante entender que, no âmbito do capitalismo o aparecimento do Estado moderno se coloca no momento histórico em que o capitalismo concorrencial<sup>2</sup> passa a ser paulatinamente substituído

---

<sup>2</sup> Para Vieira (2004, p. 137) “No capitalismo concorrencial preponderam as leis de mercado, e o Estado não interfere nas relações econômicas, *ao menos para quem crê na pureza da ideologia*”. O que se entende então é que a predominância da livre concorrência é necessária para a acumulação acelerada de capital, isto permite a ampliação da concentração e a transferência da riqueza, aliado a tudo isto tem-se o uso da força de trabalho combinada aos recursos das novas máquinas.

pelo capitalismo monopolista<sup>3</sup>.

Dentre uma série de questões, o capitalismo monopolista coloca e evidencia a contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada da mesma. Porém, para que este sistema econômico que deflagrou processos complexos de acumulação capitalista tenha êxito, necessita de mecanismos de intervenção para além daqueles utilizados economicamente, é necessária uma intervenção extra-econômica, demanda esta atendida pelo redimensionamento funcional e estrutural do Estado.

O Estado que até o momento representava coletivamente o capitalista, possuía uma intervenção emergencial e pontual se colocando como protetor da propriedade privada, agora, é chamado a responder ao capitalista de forma contínua e sistemática, constituindo um “mix” entre as suas funções econômicas e políticas. Somente assim, poderia ter asseguradas/garantidas as condições necessárias à acumulação e valorização do capital monopolista conforme Netto (1996).

Para Mandel apud Netto (1996, p. 22) “[...]entre tais condições inclui-se [...] para a reprodução ampliada do capital, [a garantia da] conservação física da força de trabalho ameaçada pela superexploração.”

Assim, se antes (no capitalismo concorrencial), o Estado usava da coerção e da força para reprimir das lutas dos trabalhadores explorados para preservar as relações concernentes a propriedade privada, no capitalismo monopolista é preciso garantir a reprodução e manutenção da força de trabalho, bem como assegurar o consumo. Assim o Estado

[...] para exercer no plano estrito do jogo econômico, o papel de ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista, ele deve legitimar-se *politicamente* incorporando outros protagonistas sócio-políticos. O alargamento de sua base de sustentação e legitimação sócio-política, mediante a generalização e institucionalização de direitos e

---

<sup>3</sup> Segundo Netto (1996, p.15) é consensual que o período do capitalismo dos monopólios ficou conhecido como período do imperialismo clássico – entre 1890 e 1940. Ainda sobre o capitalismo monopolista Vieira diz que (2004, p. 139) em meados dos anos de 1870, “o monopólio tomou o lugar da livre concorrência e a produção desordenada na sociedade capitalista cedeu à produção planejada e organizada, em proveito do empresariado. O capitalismo monopolista evidenciou a acumulação do capital, agora ampliada a escala mundial, com a supremacia dos trusts e dos cartéis [...] Perseguindo outros campos de investimento, o capitalismo monopolista dirigiu-se à exportação de capital e de bens de capital.”

garantias cívicas e sociais, permite-lhe organizar um *consenso* que assegura o seu desempenho. (NETTO, 1996, p.23)

Deste modo, o redimensionamento das funções do Estado acabou por propiciar um teor organizativo nas lutas dos trabalhadores, elemento propulsor à emergência de partidos operários, dando vazão à busca do acesso à conquista da cidadania.

Embora o Estado volte a sua atenção às demandas imediatas postas pelo processo reivindicativo e organizativo dos trabalhadores, não significa que a ordem econômica do monopólio se encontrou ou se encontra vulnerabilizada. Todo esse processo passa a ser mediatizado pela correlação de forças sociais presentes, e inclusive, onde o movimento operário não se fundou solidamente, por meio de alianças sócio-políticas, a burguesia monopolista acenou com sistemas políticos inflexíveis. Netto (1996) acentua que tais alternativas sócio-políticas do capital monopolista são marcadas pelos extremismos, do Welfare State ao Facismo.

Nesta lógica, o capitalismo monopolista, possibilita as condições para que o Estado, em busca de legitimidade política, através do processo de democratização, se torne suscetível às demandas das classes subalternas, sendo, porém este processo, carregado de tensões sociais. “É somente nestas condições que as seqüelas da “questão social” tornam-se – mais exatamente: podem tornar-se – objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado.” (NETTO, 1996, p.25)

Para MONTAÑO (1997, p.9) “[...] a participação, a cidadania e a democracia, são utilizadas tanto para legitimar o poder, a dominação e o *status quo* quanto para lutar contra eles e contra as desigualdades sociais.” Ainda segundo MONTAÑO (1999), a forma de o Estado legitimar-se reside em duas ordens de ampliação da cidadania, implantadas no período do pós-guerra até os anos 60/70 pelos Estados: por um lado tem-se a ampliação qualitativa da cidadania por meio dos direitos e benefícios trabalhistas (legislação trabalhista e sistema de previdência social) e, por outro, a ampliação quantitativa, que envolve o universo dos portadores do direito de votar.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> “Esta segunda medida sofre, por sua vez, dois processos. Assim, a extensão quantitativa da cidadania, que significou a incorporação paulatina de setores da população: no caso da universalização do sufrágio, por exemplo envolvendo, primeiramente os proprietários, depois os trabalhadores, mais tarde foi a vez da mulher, e, em alguns países, foi se estendendo a cidadania às pessoas independentemente de credos ou raças (tendo no fim do apartheid sul-



Segundo COUTINHO (1989) a “[...] ampliação crescente dos direitos sociais é, a longo prazo, incompatível com a lógica da acumulação capitalista.” Esta contradição não está presente nas relações entre Estado e capitalismo monopolista, mas sim, entre capitalismo e a efetivação da cidadania por meio da democracia. Para alguns autores, a ampliação da cidadania e da democracia produziria um efeito negativo na lógica do capital, não podendo tal condição ser eliminada, uma vez que é o teor democrático<sup>5</sup> deste Estado que o faz ao mesmo tempo, legítimo e capitalista.

Porém, outros autores questionam esta concepção de cidadania e democracia, apontando seus limites no modo de produção capitalista como informa Saez (2001) ao afirmar que

Ora, a *democracia limitada* de 1988 serve concretamente a esse novo arranjo do sistema de interesses monopolistas. Num contexto histórico em que a subordinação ideológica das massas brasileiras – e não apenas destas – chega ao extremo da “aceitação” do programa político neoliberal (hostil, como se sabe, a qualquer proposta de preservação do *welfare state*), a adequação prática da democracia limitada de 1988 aos desígnios do capital financeiro internacional parece, à primeira vista, garantir a *estabilidade* dessa variante de democracia capitalista no médio prazo. (p. 130)<sup>6</sup>

Dentro deste novo ordenamento político e econômico do Estado, consolidado pelo movimento operário e pelas necessidades de legitimação política do Estado, a “questão social” torna-se parte da ordem econômica e política, tendo este que assegurar as condições gerais para a produção capitalista monopolista. O Estado se legitima

---

africano o ultimo grande exemplo); ampliou-se, em algumas nações, a faixa etária, reduzindo a idade necessária para o exercício do voto, etc. Por outro lado, a ampliação qualitativa da cidadania, acrescentando e aumentando os direitos, as instâncias de participação popular, o nível de controle sobre os dirigentes e cargos públicos, etc.” (MONTAÑO, 1999, p.51-52).

<sup>5</sup> De acordo com NETTO (1996, p.24) “No nível do sistema político a tendência do capitalismo monopolista tem sido esvaziar os instrumentos de participação sócio-política – e, quando possível promover sua evicção. Tendencialmente, a idade dos monopólios trava o desenvolvimento da democracia não apenas como ‘método’, mas como ‘condição social.’”

<sup>6</sup> O contraponto de Saez é importante para uma reflexão no cotidiano de nossas práticas sociais, na medida em que, a maioria de nossas análises busca estabelecer, através da democracia a construção do acesso a cidadania.

articulando suas funções, por meio de intervenção contínua, sistemática e estratégica sobre as expressões da “questão social” sob a forma de política social<sup>7</sup>.

É por meio da política social que o Estado, no capitalismo monopolista, administra as expressões da “questão social”<sup>8</sup>, no atendimento às demandas postas pelas classes sociais, incorporando o sistema de consenso, sobretudo, tendo como função essencial à preservação e o controle da força de trabalho.

Cabe aqui explicitar nossa compreensão das políticas sociais e suas funções no processo que estamos avaliando.

Partindo da perspectiva marxista entender-se-á que só teremos a possibilidade de analisar as políticas sociais a partir de uma ótica de totalidade, na medida em que se estudem tanto os elementos econômicos quanto os sociais e políticos. (PASTORINI, 1997, p.88.)

As políticas setoriais (habitação, saúde, saneamento básico, educação, idoso, criança e adolescente, assistência social, etc.) emergem para reduzir as dificuldades do processo de acumulação capitalista. Tais políticas sociais tendem a assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento monopolista, oferecendo subsídios ao Estado caracterizado como ‘social’, como mediador de interesses antagônicos e conflitantes.

Entendemos, deste modo, como afirma Vieira (2004, p. 144) que

Não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. Adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isto configure melhoria nas condições humanas, patenteia também a necessidade de manter a dominação política.

---

<sup>7</sup> Para NETTO (1996, p.26) Só é possível pensar em política social pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista.

<sup>8</sup> O significado da expressão “questão social” será tratada ainda neste capítulo.

Aparentemente, é como se o Estado fosse o grande mediador entre os interesses do capital e da classe trabalhadora, atuando como uma espécie de balança da justiça imparcial, que delibera ora em favor de um ora em favor de outro sem nenhum interesse particular. Na verdade o Estado impregnado e controlado pelo capital intercede em favor do mesmo.

Alves (2010, p. 25-26) diz que

[...] as análises que se referem às políticas sociais não podem ser reduzidas simploriamente a dois pólos, quais sejam: 1) “a política social é apenas um requisito da acumulação, sendo útil também para uma cooptação política dos trabalhadores, diga-se, compra da sua docilidade” ; 2) “a política social é um troféu dos trabalhadores, resultado de sua pressão sobre o Estado capitalista.” Desta forma, pensar as políticas sociais (e também, especificamente, a política de assistência social), afastando-se de formas empobrecidas, reducionistas e fragmentadas, requer situá-las no movimento histórico-dialético da sociedade, o que perpassa pelas configurações que o Estado assume historicamente, bem como pela força política produzida pelos movimentos reivindicatórios organizados no interior da sociedade civil, objetivamente voltados para a defesa de interesses coletivos.

Ressalta ainda a autora que

Neste sentido, pode-se dizer que as políticas sociais fundam-se não só pelo agravamento das expressões da questão social, na transição do Capitalismo Concorrencial<sup>4</sup> para o Capitalismo Monopolista, período cronologicamente situado na passagem do século XIX para o século XX, como também, pela nova configuração dos movimentos sociais<sup>6</sup> que se mostram mais fortes e organizados politicamente, dado ao próprio desenvolvimento da consciência de classe. (ALVES, 2010, p. 26)

Na continuidade desta linha de análise as políticas sociais são uma das atribuições do Estado capitalista, constituindo-se na forma de oferecer bens e serviços sociais, se colocando como alternativa para os processos de pauperização das classes trabalhadoras buscando garantir desta forma a reprodução da ordem social vigente. É aí que reside o caráter utilitarista das políticas sociais para a classe dominante. Deste modo, é correta a afirmação de Faleiros (2000, p.64) ao dizer que “a política social é uma gestão estatal da força de trabalho, articulando as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social [...]”.

Nesta mesma perspectiva de explicação, Pereira (1999, p. 154) diz

Eis porque a política social passou a ser vista nas melhores análises marxistas como um fenômeno contraditório, porque ao mesmo tempo em que responde positivamente aos interesses dos representantes do trabalho, proporcionando-lhes ganhos reivindicativos na sua luta constante contra o capital, também atende positivamente interesses dos representantes do capital, preservando o potencial produtivo da mão-de-obra e, em alguns casos [...] desmobilizando a classe trabalhadora.

Assim, por meio de pressões, reivindicações, mobilizações e manifestações populares (processos de tensão social), as demandas vão sendo atendidas pelo Estado, despertando o sentimento de pertença, fazendo com que aqueles que conquistam suas reivindicações sintam-se representados por este Estado. Porém, esta mesma intervenção estatal quando aparece sobre a forma de ações concretas como política social, sob as expressões da “questão social”, assumem um caráter fragmentado e focalista.

Sobre o caráter recortado no trato da “questão social”

[...] enquanto intervenção do Estado burguês no capitalismo monopolista, a política social deve constituir-se em políticas sociais: as seqüelas da “questão social” são recortadas como problemáticas particulares (o desemprego, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a

falta de escolas, a incapacidade física, etc) e assim enfrentadas. (NETTO, 1996, p.28)

É importante considerar que a emergência da política social no capitalismo monopolista não se colocou como parte da ordem natural da criação do Estado social, este somente viabilizou a sua possibilidade sendo a sua concretização somente possível pela luta de classes, especificamente pela mobilização e organização da classe trabalhadora, sendo esta relação definida por Netto (1996), como um movimento de concessão e conquista como acentuado anteriormente.

Mesmo o Estado se adiantando estrategicamente e antecipando em alguns momentos o processo de luta da classe trabalhadora, as políticas sociais “[...]são resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessados por contradições, confrontos e conflitos.” (NETTO, 1996, p. 29)

É necessário refletir que a concretização das políticas sociais não se dá somente pela sua formulação e nem termina aí, mas, para o autor acima citado, a implementação destas é outro campo de tensões e de alianças sócio-políticas.

Deste modo, a política social tem como função e objetivo a prestação de serviços sociais ou assistenciais, buscando de certa forma a redistribuição de recursos sociais. No entanto, essa função social aparente esconde as reais funções da política social que, no âmbito da sociedade capitalista, não tendem a diminuir as desigualdades. Elas são amenizadoras, numa tentativa de ocultar os níveis de precariedade e miserabilidade da população. Assim, assumem duplo sentido, pois, para os usuários são uma espécie de reparação das injustiças, ao mesmo tempo em que, para a classe dominante, significam a manutenção e reprodução da força de trabalho Pastorini (1997).

É no marco da história que o Estado burguês ampliou-se, incorporando o caráter público, considerando os direitos sociais no enfrentamento das expressões da “questão social”, na medida em que mostrava-se como manifestação da coletividade, não exauriu com as práticas referentes ao ideário liberal, inerentes ao desenvolvimento do capitalismo. Ao contrário, incorporou o fundamento da tradição liberal: o individualismo, redimensionando-o como elemento essencial no trato das seqüelas da “questão social”.

Isto implica entender que dentro da ordem burguesa, tanto o êxito como o fracasso social, são atribuídos ao destino pessoal do indivíduo, sendo, portanto, de sua inteira responsabilidade (do indivíduo) a resolução destes. Por um lado à via de ações públicas (políticas sociais),

por parte do Estado, dá condições ao seu desenvolvimento, porém, permanece de sua responsabilidade o aproveitamento ou não das possibilidades e oportunidades que foram postas.

“Na verdade, o que se passa é que a incorporação do caráter público da “questão social” vem acompanhada de um reforço da aparência da natureza privada das suas manifestações individuais.” (NETTO, 1996, p.32)

São medidas públicas implementadas pelo Estado que transformam as expressões da “questão social” em problemas sociais. É nesta transformação que se redimensiona o individualismo, convertendo problemas sociais em problemas pessoais, de ordem inteiramente privada.

Historicamente a “questão social” vai se constituindo em função das respostas do capital às suas mais variadas expressões. Portanto, ela está intrinsecamente relacionada ao modo de produção capitalista no processo de industrialização e da emergência do operariado enquanto classe social.

Conforme IAMAMOTO (1998, p.17) “O reconhecimento da classe operária pelo bloco do poder e pelo Estado, obriga este a intervir para o reconhecimento e a legalização dos direitos e deveres dos sujeitos envolvidos. Esse reconhecimento dá origem a sua ampla esfera dos direitos sociais públicos atinentes ao trabalho – consubstanciados em serviços e políticas sociais – o que, nos países centrais, expressou-se no Welfare State, Estado Providência ou Estado Social.”

Segundo CERQUEIRA FILHO (1982, p.21)

[...] por questão social, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a questão social está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho.

Torna-se então, a “questão social” no capitalismo monopolista, objeto de respostas institucionais através das políticas sociais como mecanismo para reprodução social da força de trabalho e de legitimidade da burguesia e, sobretudo, para criar condições necessárias à reprodução do capital.

Então, entendemos que a “questão social”, fundamentalmente vinculada, sobretudo, ao conflito entre capital e trabalho na sociedade

capitalista, se coloca em cada época do desenvolvimento capitalista, apresentando expressões de acordo com as determinações próprias da exploração capitalista e de acordo com o modelo de produção desenvolvido no período.<sup>9</sup>

Assim, entende-se que a

[...]“questão social” expressa o processo de inserção da classe trabalhadora no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado, não podendo ser entendida, portanto, unilateralmente como expressão da exploração, da desigualdade e da pobreza, mas isto fundamentalmente associado às diversas formas de resistência e luta contra a ordem estabelecida. (ALVES, 2010, p. 33)

Ou seja, “Questão social que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem [...]”. (IAMAMOTO, 1998, p. 28)

Um outro elemento, nesta esteira de questões não pode ser esquecido. Trata-se de entender a forma como o Estado, na perspectiva que estamos trabalhando, passa a operar no âmbito do espaço público pela lógica do privado. Esta concepção impregna a lógica do Estado pensar a intervenção no trato das expressões ou nas respostas à questão social.

Esta perspectiva aponta para “[...] um encolhimento dos espaços públicos e um alargamento dos espaços privados, em que a classe dominante faz do Estado o *seu* instrumento econômico privado por excelência” (IAMAMOTO, 1998, p. 37).

Este processo provoca uma inversão da dinâmica social, desresponsabilizando Estado pois a tarefa eminente é “[...] fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública, a dimensão ética da vida social pela recusa das

---

<sup>9</sup> Conforme Iamamoto (2001, p. 17) “[...] historicamente, a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo seu reconhecimento como classe pelo bloco do poder, e, em especial, pelo Estado. Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos.”

responsabilidades e obrigações sociais do Estado” (IAMAMOTO, 1998, p. 37).

## 2.2 A CONTRAREFORMA DO ESTADO NO PERCURSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITOS

A década de 1980 marcou um conjunto de significativas mudanças político-sociais no bojo da esfera pública do e do Estado no Brasil, sobretudo, considerando que vivenciávamos um modelo de Estado altamente centralizador e autoritário, “surdo e cego” diante das necessidades, expectativas e demandas sociais, e de outro, pela intensa pressão que se constrói desde a década anterior por amplos setores da sociedade civil por meio da organização de movimentos sociais<sup>10</sup> e populares em várias partes do país, construindo um processo de lutas pela reabertura democrática.

Assim, conforme Oliveira (2008, p.2)

[...]na passagem do desfecho de uma significativa crise política proveniente da transição do regime repressor para um contexto de restauração da ordem democrática e de esforço de reorganização do aparelho de Estado passam a vigorar no país um conjunto de mudanças institucionais. Trata-se de transformações estas que ganharam destaque e se concretizaram com a promulgação da nova Carta Constitucional, em 1988.

O Estado brasileiro experimenta nas últimas décadas do século XX um conjunto de transformações políticas expressas na introdução de novos modos de organizar a esfera político-administrativa e a esfera social. Em grande parte tal processo resulta das mobilizações e pressões dos movimentos sociais que emergem no cenário nacional a partir dos anos 1980, na luta pela possibilidade de que a sociedade civil pudesse

---

<sup>10</sup> Gohn, 1997 *apud* Gohn, (1999, p. 44) entende que os “Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.”



participar da gestão pública, bem como, fosse possível a intervenção da população nas decisões e no processo de criação e implementação das políticas sociais públicas. Essas reivindicações foram fundamentais e decisivas na determinação do Estado brasileiro a partir dos anos 1990.

A efervescência dos movimentos sociais, a articulação política da classe trabalhadora e adesão de setores do empresariado nacional à luta pela democracia suscitam o desejo de construir um novo patamar de relações sociais. Foi nesse clima de anseios pela igualdade que se colocaram os trabalhos de redação da nova ordem normativa para o Estado democrático do Brasil. (COSTA, 2006, p. 141)

Nesta perspectiva a Constituição Federal de 1988 estabelece uma série de direitos sociais e mecanismos de participação da sociedade no controle da coisa pública, estabelecendo um novo pacto federativo e instituindo novas relações entre Estado e Sociedade civil. Enfim, inaugura uma série de mudanças que exigiam não só a alteração da forma de pensar do Estado, mas, também da sociedade.

Em relação a este processo Costa (2006, p. 142) diz que

Então a sociedade se defrontou consigo mesma, com seus conflitos de interesses e suas relações historicamente cristalizadas num patamar de desigualdade que funda a ordem no Brasil. Não era apenas o Estado que precisava mudar. A própria sociedade brasileira nunca foi essencialmente democrática, pois o Estado reflete as forças sociais que existem na sociedade civil.

Neste processo de reorganização do Estado brasileiro tomamos para análise do processo de descentralização político administrativa, por conta dos seus desdobramentos diretos no campo das políticas sociais e de forma particular na política de assistência social e conseqüentemente o processo que mais sofre impactos com a proposta da reforma do Estado como veremos a seguir.

No preâmbulo da Constituição de 1988, está instituído o Estado Democrático de Direito configurado para assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o

desenvolvimento, a igualdade e a justiça concebidos como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Em seu primeiro artigo estabelece o fortalecimento da Federação, apontando a união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, declarando seus princípios fundamentais e afirmando a soberania popular. Além disso, institui o novo paradigma, a democracia participativa postos da seguinte forma

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988)

A Constituição aponta ainda em seus princípios fundamentais a redução das desigualdades, tendo por parâmetro a diversidade sexual, de raça, geração, e o combate a qualquer forma de discriminação, conforme podemos verificar seus artigos terceiro e quinto.

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I- Constituir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - Garantir o desenvolvimento nacional;

III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 5º- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988)

Conforme Moroni (2005,s/p)

[...] a Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central (União), poderes regionais (Estados e Distrito Federal) e locais (municípios). Com a descentralização, também aumenta o estímulo à maior participação das coletividades locais – sociedade civil organizada –, criando mecanismos de controle social.

Feitos estes apontamentos, fica claro que estavam estabelecidas as possibilidades da construção e formatação de um Estado com um primado democrático, de direitos e participativo. No entanto, ao mesmo tempo em que este processo está em curso, na contramão destas conquistas, entra em cena

Em nossa compreensão sobre a temática, mas pautando-se nas orientações de Benjamim (1998), este projeto, tem como centro das suas discussões o poder de regulação do Estado na economia e o papel nocivo de um sistema de igualdade e seguridade social. Assim, o neoliberalismo caracteriza-se essencialmente por um movimento político ideológico que busca criar legitimidade e manter os avanços da globalização econômica. O Estado está no centro do ataque neoliberal, pois como movimento político –ideológico, visa essencialmente assumir o poder político e dar uma direção social hegemônica para o movimento do capital. A tese ou argumento central das propostas neoliberais é da eficiência do mercado capitalista, com a idéia de que toda produção cria sua própria demanda, é só deixar o livre mercado funcionar.

Segundo o autor, os indivíduos na concepção neoliberal, seriam os únicos responsáveis pela sua condição social, sendo a desigualdade social, necessária e desejável para o progresso e dinamismo da sociedade.

Em síntese este projeto busca a mundialização da economia, criando uma suposta economia global e o livre trânsito de mercadorias. No entanto, o que se percebe é que para a implementação concreta deste projeto, o Estado desresponsabiliza-se de suas ações frente aos direitos sociais conquistados historicamente no movimento de luta da classe

trabalhadora. As ações da implementação do ideário neoliberal no mundo e respectivamente no Brasil, tem provocado profundas alterações no mundo do trabalho, articulado ao desmonte do conjunto de leis que protegem o trabalhador, orientando para a tendência do trabalho Informal<sup>11</sup>, o que indica uma profunda mudança nas relações de trabalho extremamente nociva a classe trabalhadora.

Na realidade brasileira, o neoliberalismo busca constituir sua hegemonia, formando uma cultura da crise que se desenha pela necessidade de desqualificação das demandas dos trabalhadores, enquanto exigência de classe. No campo da Seguridade Social tal perspectiva se materializa calçada no argumento da necessidade de mudanças no sistema de seguridade social, buscando a adequá-lo às reformas macroeconômicas com o consentimento das classes trabalhadoras. Para Mota (1995) o que ocorre neste contexto, é a possibilidade de formação de uma cultura política da crise, fundada pelo pensamento privatista – e de satanização do Estado - e pela constituição do cidadão-consumidor.<sup>12</sup>

Para Coelho (2006, p. 24)

O rebatimento da crise econômica nas condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora e na fragmentação de sua forma de organização acabou por redirecionar o conteúdo de suas reivindicações para o campo das suas necessidades imediatas. Esse deslocamento reduziu o escopo das propostas dos trabalhadores, subordinando a preservação das conquistas obtidas, até então, às possibilidades postas pela conjuntura de crise.

Na implementação deste projeto, evidencia-se a desregulamentação do conjunto de direitos sociais demarcados principalmente na constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã. As conquistas lá demarcadas como a saúde, a educação, a assistência social, a previdência social, os direitos das crianças e adolescentes são negados, na medida em que os recursos e as condições para a realização concreta dos mesmos são dispostos a "conta gotas".<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> A este respeito nos auxiliam as análises de Antunes (1999).

<sup>12</sup> Mota define o cidadão-consumidor como “[...]o sujeito político nuclear da sociedade regulada pelo mercado” (1995, p. 24)

<sup>13</sup> Uma análise profunda sobre a Contrarreforma do Estado e os seus impactos na sociedade brasileira encontra-se na obras de Costa (2006) e Behring (2008).

Para, além disso, a condição de vida da classe trabalhadora diante da crise econômica e social instaurada alcança níveis de pauperismo e miséria que beiram o caos.

Na mesma medida, o conjunto de políticas sociais que deveriam ser efetivadas através dos direitos sociais conquistados são reduzidas a programas esporádicos, confirmando aquela concepção de que as mesmas não passam de estratégias governamentais, fragmentadas e pontuais, estando longe de alcançar o patamar concreto de direito social.

Os impactos sofridos pelas políticas sociais frente à proposta de Estado neoliberal e da Contra Reforma Estado do se configuram em um indiscutível retrocesso no processo das conquistas históricas da luta protagonizada pelos segmentos populares na construção da cidadania plena.

Para Alves (2010, p. 55-56) o Estado liberal

[...]sempre se pronunciou disposto a trabalhar pela garantia do “direitos civis”, priorizando dentre estes direitos, o direito de propriedade, porém, sempre se opôs, pelo menos em boa parte da história, ao que são denominados “direitos sociais”. Nesta análise, o autor faz referência a Locke, pensador liberal que critica duramente a dimensão posicionar como tutor dos pobres. [...] esta forma de intervenção estatal desrespeitaria a autonomia dos indivíduos, além de tornar o setor social um concorrente das prioridades econômicas e produtivas, no que se refere aos investimentos do fundo público. O pensamento liberal, portanto, desvincula da órbita estatal a responsabilidade de implementar as chamadas “políticas sociais.

Nesta mesma perspectiva se colocam as análises de Costa (2006, p. 155) ao afirmar que

A reforma do Estado não é um fenômeno isolado, mas decorre de uma série de mudanças nas relações internacionais, especialmente no comércio mundial e na organização das forças políticas entre os diferentes países, como um elemento da organização de um novo padrão de produção capitalista. Ela expressa uma composição das forças sociais, a concretização de um movimento conservador que buscou suprimir

os avanços construídos a partir do modelo do Estado de Bem-estar Social.

Os desdobramentos do neoliberalismo e da Contrarreforma do Estado para as políticas sociais e conseqüentemente na vida da população brasileira tem com o um de seus desdobramentos o aumento da situação de pobreza e do desemprego. (MOTA, 2010)

Na lógica neoliberal, o Estado, tem que ser capaz de garantir as condições concretas à expansão do mercado. É por isso que como afirma Netto (1996, p. 104)

[...] a Constituição de 1988 tornou-se o alvo do grande capital. E, no rastro da derrota eleitoral de 1989, que confundiu as forças democráticas, e da curva descendente da organização e da mobilização populares, em meados dos anos noventa o projeto hegemônico burguês pôde avançar – a eleição de Fernando Henrique Cardoso é um sinal inequívoco do seu êxito ídeopolítico –, integrando propostas econômico-sociais da agenda neoliberal.

Nesta perspectiva, ao longo do curso da Contra-Reforma os direitos sociais passaram a sofrer uma série de ataques, inviabilizando a sua materialidade em nome da contenção de gastos sociais do Estado. (COSTA, 2006).

Enfim os resultados deste processo demarcam conseqüentemente um ataque aos direitos sociais em duas principais direções – as quais não aprofundaremos aqui – que são importantes serem referenciadas, a flexibilização nas relações de trabalho e o desmonte do sistema de seguridade social brasileiro<sup>14</sup>, materializado as restrições para alguns e perdas para outros no conjunto de direitos sociais conquistados pela sociedade brasileira na Constituição Federal de 1988. (BEHRING, 2008)

## 2.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARCO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A Seguridade Social, política pública de proteção integrada à cidadania, inscrita na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 194

---

<sup>14</sup> Sobre o sistema de seguridade social brasileiro trataremos no item a seguir.

compreende: a assistência social, a previdência e a saúde. Tem sido tema recorrente de vários autores devido à complexidade que envolve sua concepção bem como os processos afetos a sua materialização no Estado brasileiro desenhado da seguinte forma

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Constituição Federal de 1988)

A Seguridade Social, entendida como um sistema de proteção social se apresenta como uma inovação da Constituição Federal de 1988, na medida em que estabelece um padrão legal para o enfrentamento da “questão social”. Isto fica circunscrito a um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil como forma de assegurar direitos sociais e políticos no processo de gestão das políticas sociais de saúde e assistência social. A previdência fica com a particularidade de operar na forma de seguro social.

O sistema de proteção social configurado na Constituição Federal de 1988 se apresenta como resultado da luta pela retomada da democracia nos anos de 1980, realizada pelo conjunto da sociedade na perspectiva de romper com o trato individual dado aos problemas sociais, buscando trazê-los para a esfera pública com o Estado assumindo a responsabilidade de construir políticas públicas e sociais.

Assim, Coelho, 2006, p. 31 entende que

A Constituição de 1988 consagrou este profundo avanço social, resultado das lutas conduzidas, por duas décadas, pelos setores democráticos: sem ferir a ordem burguesa (no interior da qual impensável eliminar a exploração dos trabalhadores e a reprodução da miséria) ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam ‘dívida social’.

É preciso entender que seguridade social vincula-se de forma direta a relação capital/trabalho, na medida em que indentifica-se este espaço como espaço onde ocorre a luta de classes e a consagração de direitos sociais através da conquista e por meio da incorporação por parte do capital de parte das reivindicações da classe trabalhadora, questão essa assinalada por Netto (1996).

Também cabe a afirmação assinalada por Mota (1995, p. 122) de que

A complexidade das relações sociais, presentes na constituição e intervenção do Estado, indica que o encaminhamento da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital. É no interior desse movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais.

Mota (1995) entende a seguridade social localizada nos movimentos da economia e da política, portanto, macro determinações de processos que nas décadas de 1980 e 1990 se reúnem em dois conjuntos de vetores, o mundo do e a intervenção do Estado.

Para a autora

[...] apreender a Seguridade em tempo de crise é historicizar e politizar a seguridade social, discutindo-a no contexto das medidas de enfrentamento da crise, como é o caso das



mudanças no mundo do trabalho e no redirecionamento dos mecanismos de regulação social, enquanto iniciativas políticas de classe. (MOTA, 1995, p. 122).

O debate político da seguridade social envolve outros determinantes<sup>15</sup> nos quais não vamos nos deter neste momento na medida em que o objetivo deste trabalho é fazer a articulação da seguridade social analisando a inserção neste campo da política de assistência social.

Contudo é preciso entender que a construção do sistema de seguridade social brasileira não tem se dado sem problemas. A construção do sistema se dá ao mesmo tempo em que está em curso o processo de contra-reformas do Estado para o seu alinhamento a ideologia neoliberal. Segundo Netto (1999, p. 79)

[...]tratava-se de implementar uma orientação política macroscópica que, sem ferir grosseiramente os aspectos formais da democracia representativa, assegurasse ao Executivo federal a margem de ação necessária para promover uma integração mais vigorosa ao sistema econômico mundializado – *integração conforme as exigências do grande capital*<sup>13</sup> e, portanto, *sumamente subalterna*. (grifos do autor).

A seguridade social inscrita no artigo 194 da Constituição Federal de 1988 tem seu desenho constitucional desdobrado em políticas sociais caracterizadas pela universalidade da cobertura, pelo reconhecimento dos direitos sociais, pela afirmação do dever do Estado e pela primeira vez subordina as ações privadas à regulamentação pública. Embora inscrita como tal, Vianna (1999) diz que o ataque a Seguridade Social se manifesta pelos processos de despolitização, passando a ser capturada por uma abordagem que enfatiza relações numéricas, simulações e variáveis organizacionais dentre outros. São incorporados ao seu trato

---

<sup>15</sup> Mota (1995) situa as transformações ocorridas na Seguridade Social brasileira nos anos 80/90, apontando que os mesmos são desdobramentos da crise capitalista, inauguradas ao final anos 60 e acentuadas nas décadas de 80 e 90; Fleury (1996) aprofunda a questão da cidadania recuperando as dimensões que a seguridade social Latino-americana adquire a partir da Contrarreforma neoliberal e Vianna (1998) demonstra de que forma o processo de Reforma do Estado nos moldes da ideologia neoliberal descaracteriza a proposta da seguridade social brasileira.

termos como eficiência, custo, capitalização, passando estes, a substituir os princípios e diretrizes e da proteção social: universalidade, integração social, igualdade e participação da população.

Para a autora

Apresentar a Seguridade Social como matéria de natureza técnica é, desde logo, desintegrá-la e, portanto, esvaziá-la enquanto concepção de política social. Significa, no caso brasileiro, tratar isoladamente a previdência, a saúde e a assistência social em suas respectivas especificidades técnicas. O que, na medida em que se mantém formalmente a nomenclatura, se traduz de imediato, na redução da seguridade à previdência. (VIANNA, 1999, p. 94).

Ainda que com todos os desafios e tensões que envolvem a seguridade social brasileira Fleury (1996) analisa que o que caracteriza a originalidade deste sistema se encontra na nova forma das relações entre os entes federativos por meio do processo de descentralização político-administrativo e na instituição de formas concretas de participação e controle social, exigindo a pactuação entre os três níveis de governo, o que concretamente significa a institucionalização de mecanismos concretos de controle social<sup>16</sup>.

É neste cenário, com estas contradições e tensões que a assistência social é inserida na seguridade social como política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

A trajetória da Assistência Social se construiu e tem sido marcada como uma ação tradicionalmente paternalista e clientelista do poder público, relacionada às atividades exercidas pelas primeiras Damas, tidas como "benesse", e o usuário tratado como "necessitado" que precisa da caridade e da ajuda<sup>17</sup>.

Ao longo do tempo buscou-se redesenhar as ações de assistência social, tendo em mente a idéia de que a mesma se constituísse em uma política que percebesse o usuário, em última instância, como cidadão de direitos e como tal, usuário de serviços garantidos em lei, sob a forma de uma política pública, a qual exige "[...] sistematicidade, continuidade no

<sup>16</sup> O debate sobre o controle social será realizado no capítulo II deste trabalho.

<sup>17</sup> A trajetória da assistência social e os processos históricos pelos quais ela perpassa no Brasil foram objetos de diversos estudos que tratam da sua particularidade e dos aspectos contraditórios em que ela sempre esteve envolvida. Exemplos destes estudos são as obras de Schons (2003) e Boschetti (2003).

tempo e previsibilidade de recursos” (PEREIRA, 2007, p.218).

A Assistência Social compreendida como política pública no campo da Seguridade Social inaugura no país uma nova concepção e outra forma de realizar a assistência às pessoas, passando a concebê-las não mais como pobres destinatários de uma ajuda, mas, como cidadãos que passam a ter o direito a receber atenções necessárias conforme expresso no artigo 203 “A assistência social será prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição à Seguridade Social” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Inscrita na Seguridade Social através do artigo 194 da Constituição Federal o Estado eleva a Assistência Social ao patamar de direito<sup>18</sup> de proteção social não contributivo, ou seja, não sendo necessária nenhuma espécie de contribuição prévia para acessá-la, sendo entendida como dever do Estado.

Assim, após o seu reconhecimento enquanto política pública de direito, a assistência social foi regulamentada em 1993 por meio da promulgação da Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, denominada de Lei Orgânica da Assistência Social.

O período que se passou entre a inserção da assistência social como política pública no campo da Seguridade Social, não transcorreu com tranquilidade, uma série de percalços se deram neste processo, estabelecendo um processo de lutas em defesa da garantia do direito conquistado, indicando a resistência<sup>19</sup> de alguns setores da sociedade.

Da mesma forma, no período posterior a aprovação da LOAS também se fez necessária uma série de lutas e estratégias na defesa da implementação da política na medida em que se viveu um profundo processo de regressão de direitos.

A inserção no campo da Seguridade Social abriu para a assistência social conjuntamente com a saúde e a previdência social, a possibilidade de se constituir como política pública, direito do cidadão e dever do Estado.

---

<sup>18</sup> Este reconhecimento da assistência social como direito não se dá de sem tensões e contradições. Tais contradições são objeto de estudo de Couto (2006).

<sup>19</sup> “Resistências corporativas de trabalhadores da área e de dirigentes governamentais que agiram para evitar o processo de descentralização; resistência de técnicos da área econômica e da previdência social que temiam que a inclusão da assistência social no âmbito da seguridade absorvesse enormes recursos da previdência; resistências políticas de diversos grupos de parlamentares habituados a se servirem da assistência como um mecanismo clientelista; igualmente das associações filantrópicas que temiam a ingerência governamental na sua autonomia na execução das ações assistenciais financiadas com recursos públicos; e, sobretudo, resistências dos representantes máximos do governo, que utilizaram estratégias para retardar a regulamentação da assistência [...]” (FERREIRA, 2000, p. 150).

Em seu Artigo 1º a LOAS define a assistência é social da seguinte forma “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

No seu artigo 5ª a LOAS diz que

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Deste modo, fica expresso no conteúdo da política o dever do Estado a ser realizado em conjunto com a sociedade civil, garantindo, porém a primazia do Estado na condução e sua responsabilidade com o financiamento da política. A definição de mínimos sociais posta no artigo primeiro da LOAS se refere como afirma (SPOSATI , 2001, p. 62),

[...]como padrão básico de inclusão, o que seria a oferta de provisões de seguranças e vigilâncias visando a superação de vulnerabilidades que fragilizam o cidadão em sua sobrevivência, existência, autonomia, relacionamentos bem como no enfrentamento das adversidades do viver.

A autora afirma ainda que

[...] uma política de proteção social compõe um conjunto de direitos de civilização de uma sociedade/ e ou elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. [...] precisa ainda

afiançar a cobertura de necessidades do cidadão e da família, enquanto núcleo básico do processo de reprodução social. Esta cobertura deve assegurar a redução/eliminação de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão. (SPOSATI, 2001, p. 71)

A LOAS estabeleceu em seu conteúdo encaminhamentos que formatavam a processualidade e o desenho da política de Assistência Social brasileira. Estes mecanismos indicavam os mecanismos e a forma de condução da política.

É preciso ter clareza de que a história da Política de Assistência Social não se encerra com a promulgação da LOAS. Tal Lei introduziu uma nova institucionalidade, demarcando mudanças estruturais e conceituais, exigindo a presença de novos atores e de novas estratégias e práticas, propondo novas relações interinstitucionais e intergovernamentais, se colocando então como “[...] possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e serviços de ampliação de seu protagonismo. (YAZBEK, 2004, p.13).

A LOAS trouxe em seu texto os princípios de gestão compartilhada nos processos de planejamento e controle; introduziu o co-financiamento das três esferas de governo; incorporou a descentralização político-administrativa como mecanismo concreto de ampliação dos espaços democráticos e forma de reconhecimento das determinações das particularidades e locais e regionais; apontou a primazia de responsabilidade estatal na organização e financiamento da política, afirmando a necessidade de se romper com o assistencialismo e clientelismo, praticas estas que se constituíram historicamente na área da assistência social.

Este processo converteu do ponto de vista jurídico normativo a assistência social em uma política que possibilitasse real defesa dos interesses e incorporação das necessidades das classes populares, se articulando às demais políticas sociais.

No entanto, como já indicado anteriormente no período pós Constituição Federal de 1988, o Estado passa a experimentar os ditames do receituário neoliberal – como já evidenciado anteriormente –, provocando fortes impactos no campo social. Tem-se início o curso dos processos de Reforma do Estado indicando que esta reforma, “[...] trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato”

(Nogueira, 2004, p.41)<sup>20</sup>.

Neste cenário, as políticas sociais assumem características seletivas e compensatórias com um corrente movimento de desresponsabilização do Estado no atendimento das necessidades e demandas dos cidadãos. O Estado transfere parte generosa de suas responsabilidades para as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e para o mercado<sup>21</sup>. Assim, a implementação da LOAS se vê prejudicada ao encontrar entraves de ordem política e econômica diametralmente opostos a sua lógica, comprometendo deste modo a sua efetivação.

A avaliação que se faz da Assistência Social no período que sucedeu a aprovação da LOAS é que a mesma se encontra

[...] plena de ambigüidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais. (YASBEK, 2004, p.24)

Em um contexto de adverso de lutas e de pressão dos movimentos defesa e pressão pelo cumprimento dos dispositivos contidos na LOAS, em 1997 aprova-se a primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social conceituando e normatizando o sistema descentralizado e participativo da política e em dezembro de 1998 define-se o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social. Na continuidade deste processo, no mesmo ano, foi editada uma nova Norma Operacional Básica já em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social.

Tais instrumentos normativos estabeleceram as condições de

<sup>20</sup> Já tratados no item anterior deste trabalho.

<sup>21</sup> A este respeito conferir a obra de Carlos Montaña (2007) que, além de conceituar o chamado terceiro setor, também desvela os processos, particularidades e dinâmicas que envolvem a sua inserção no campo da intervenção social.

gestão, de financiamento, de controle social, de competências dos níveis de governo com a gestão da política, de comissões de pactuação e negociação e de avaliação. Para, além disso, criaram os conselhos deliberativos e controladores da Política de Assistência Social, os Fundos Especiais para alocação de recursos financeiros específicos da e para a Assistência Social e os órgãos gestores da Política de Assistência Social, em todos os níveis de governo, além de Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites.

É importante ressaltar que embora todos estes esforços, resultados das lutas sociais dos trabalhadores e dos movimentos de defesa da Política de Assistência Social não foram registrados avanços no campo da materialidade da implementação e efetivação da política, ficando a mesma restrita estacionada nas determinações no campo jurídico normativo. (BOSCHETTI, 1993 e YAZBEK, 2004).

Somente em 2004<sup>22</sup>, após um amplo processo de debates nacionais, aprova-se uma nova Política Nacional de Assistência Social que dá outras possibilidades e torna concreta a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Na continuidade deste processo em 2005, foi editada uma Norma Operacional Básica que definiu as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social.

Assim, os instrumentos que regulam a Política de Assistência Social hoje são a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS – de 2004, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS – de 2005 e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB/RH/SUAS – de 2010.

A Política Nacional da Assistência Social aprovada em 2004, organizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sinaliza a caracterização a Assistência Social como política. É entendida como sistema de proteção social propondo uma organicidade entre os entes da Federação e estabelecendo parâmetros de conteúdo programático.

A PNAS, em sintonia com o que está disposto no conteúdo da LOAS, no capítulo II, seção I, artigo 4º, está estruturada sob os seguintes princípios democráticos,

---

<sup>22</sup> Em 2002, Luis Inácio Lula da Silva é eleito presidente do Brasil, em uma composição de forças heterogênea, mas, que no entanto permitiu uma nova configuração no campo da Política de Assistência Social, ainda que permeada de tensões e contradições como analisa Mota (2006)

I- Supremacia ao atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II- Universalização dos Direitos Sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável às demais políticas públicas;

III- Respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV- igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V- Divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como recursos oferecidos pelo Poder Público e critérios para sua concessão. (PNAS, 2004, p. 26)

Baseada na constituição Federal de 1988 e na LOAS, a PNAS organiza a Assistência Social com as seguintes diretrizes:

I- Descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais da esfera federal e a coordenação a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando as diferenças e as características sócio-territoriais locais;

II- Participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis;

III- Primazia e responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV- Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (PNAS, 2004, p. 26-27)



### A NOB/SUAS 2005 estabelece

- a) Caráter do SUAS;
- b) Funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira;
- c) Níveis de gestão do SUAS;
- d) Instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS;
- e) Financiamento;
- f) Regras de transição.

A Na continuidade desta descrição a NOB/SUAS e do que estabelece o seu caráter, a mesma toma como prerrogativas essenciais a materialização e entendimento de que o SUAS

1- consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social;

2- estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional;

3- fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;

4- orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;

5- regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, distrital, estadual e federal;

6- respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e de políticas em cada esfera de gestão, da realidade

das cidades e da sua população urbana e rural;  
 7- reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão devem ser consideradas no planejamento e execução das ações;  
 8- articula sua dinâmica às organizações e entidades de assistência social com reconhecimento pelo SUAS. (NOB/SUAS, 2005, p. 13-14)

Estas prerrogativas estão distribuídas nos seguintes eixos estruturantes

(a) Precedência da gestão pública da política; (b) Alcance de direitos sócio-assistenciais; (c) Matricialidade sócio-familiar; (d) Territorialização; (e) Descentralização político-administrativa; (f) Financiamento partilhado entre os entes federados; (g) Fortalecimento da relação democrática Estado-sociedade civil; (h) Valorização da presença do controle social; (i) Participação popular; (j) Qualificação de recursos humanos; (k) Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados. (NOB/SUAS, 2005, p. 14)

Para dar conta de materializar as determinações postas acima o SUAS organizou um Sistema de Proteção Social de duas formas, a Proteção social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social e a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos, sendo esta dividida entre as ações e serviços de media e alta complexidade. (PNAS, 2004)

Feitas estas considerações entendemos que a NOB/SUAS 2005, como diz Sposati (2006, p. 111-112) apresenta:

[...] uma racionalidade política que inscreve o campo da gestão da assistência social, uma das

formas de proteção social não-contributiva, como responsabilidade do Estado [...] é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto aos seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar ao cidadão.

Da forma como está construída a sua organização e estrutura tem-se a indicação de que o sistema deve ser estruturado tomando por referência as necessidades básicas da população respondendo concretamente as mesmas. Por isso, o SUAS pensando a realidade brasileira e as suas particularidades, considerou as Unidades da Federação divididos em âmbito municipal em municípios de pequeno, médio e grande porte, além das metrópoles. Esta estrutura permite que as necessidades sociais básicas dos usuários da política de assistência social sejam capturadas em âmbito local.

Embora estes avanços sejam considerados significativos, este processo ainda tem desafios a serem enfrentados para que o SUAS se estabeleça integralmente na sociedade.

Como diz Couto, (2006, p. 35-36)

Materializar a política de Assistência Social na vida da população brasileira que nela tem o direito de ver atendida suas demandas, compõe o grande desafio já anunciado na Constituição de 1988 e na LOAS em 1993. Uma sociedade, marcada por profunda desigualdade e também por uma naturalização de um mundo dual e pouco receptivo ao debate do acesso à riqueza socialmente produzida tem tentado reproduzir essa forma de conceber a sociedade em tudo aquilo que diz respeito ao acesso dos mais pobres ao que é produzido coletivamente.

Tendo em vista a atual conjuntura política, social e econômica em que está inserida a Política de Assistência Social é preciso ter clareza e compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem a sua materialização. Apesar dos significativos avanços conceituais e de regulamentação, ainda há uma grande distância entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação.

Para Pereira (1996) há que se pensar a concretização da política de assistência social de caráter público, considerando as contradições e antagonismos gerados pelo capitalismo. Ainda que tenhamos como horizonte o projeto ídeo-político que busca a superação das desigualdades sociais, só faz sentido pensarmos as políticas públicas a partir de uma determinada particularidade.

É preciso ter clareza de que os desafios no campo da Assistência social não estão localizados apenas no campo das políticas e econômica, mas estão presentes na sua própria sociabilidade histórica. Esse processo é composto por dimensões culturais, religiosas, particularidades históricas da constituição do Estado, é permeado por conteúdos ídeo-políticos que se desdobram em pautas temáticas que são centrais à assistência social, como família, violência, miséria, pobreza, dentre vários outros.

É claro que este conjunto de elementos se insere nas dimensões políticas e econômicas, no entanto, os mesmos possuem uma relação direta com outras determinações sócias, culturais com as quais não se associam mecanicamente. Enfim, isto deixa claro que as determinações da sociedade não se explicitam somente por meio dos processos de desenvolvimento histórico, mas, também por suas conexões, por seus conflitos, seus antagonismos e suas contradições.

Todos estes elementos determinantes tem se feito presente de forma constante nos debates que analisam a implantação do SUAS, indicando que consolidar a Assistência Social nos moldes do SUAS, exige um conjunto de um conjunto de questões que superam e vão além da implantação de um novo modelo de gestão. Se isto não for considerado neste processo corre-se o risco de se retificar práticas de reprodução de desigualdades sociais, que mesmo não sendo de responsabilidade exclusiva da Assistência Social, estão contidas na sua particularidade histórica e na qual ela tem uma participação singular.

Com a reorganização da Política de Assistência Social um outro debate – que nunca esteve esquecido mas que ganha força neste contexto – é reposicionado na condução da política. Trata-se da questão da participação da sociedade no controle da política pública, de modo específico neste caso o do Controle Social na Política da Assistência Social que ganha novas determinações e significados como veremos no capítulo a seguir.

### **3 CONTROLE SOCIAL NO BRASIL: O DIFÍCIL DESAFIO DE FISCALIZAR O ESTADO E EXERCER A DEFESA DE DIREITOS E POLÍTICAS SOCIAIS**

#### **3.1 OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Para compreender os processos que envolvem o desenho da participação no Estado brasileiro é preciso entender determinações históricas que se fizeram presentes na história da formação social de nosso país.

O Brasil foi marcado em seu desenvolvimento por um longo processo de dependências, inicialmente dependente de Portugal no século XVI, depois da Inglaterra e mais recentemente no século XX e agora no século XXI, com particularidades, dependente dos Estados Unidos, na lógica do “novo patamar da internacionalização com uma verdadeira mundialização do produto, do dinheiro, do crédito, da dívida, do consumo, da informação devido, de um lado, a mundialização da técnica, de outro, à mundialização da mais-valia ...”. (SANTOS, 2000, p. 30).

O país sofreu processos de exploração e dependência, combinados da colonização ao regime escravista, da exploração dos recursos minerais, vegetais, dos processos de produção de cana de açúcar e café. Dependência combinada com exploração de países da Europa, que tinham uma relação de dependência entre si<sup>23</sup>. Enfim uma série de processos que demarcam a história do Brasil com processos de dependência que consequentemente afetaram a construção histórica no país de uma cultura de participação.

O que se vivenciamos no Brasil, desde a gênese da sociedade, foi sempre uma tendência de incorporar formas de vida e de organização de países ocidentais. No caso brasileiro este processo “[...] tem operado como fator de precipitação tanto de transição histórica, quanto de diferenciações estruturais que explicam as transformações capitais da

---

<sup>23</sup> Estes processos que envolvem a trajetória de dependência do Estado brasileiro em seu processo de formação sócio-histórica foram objeto de estudo de Fernandes (1975 e 1979).

sociedade brasileira (quer sobre o regime estaminal e de castas, quer sobre o regime de classes)” (FERNANDES, 1979, p. 35).

Este processo de incorporação de formas e padrões externos à realidade brasileira dificultou o desenvolvimento processual de uma cultura própria que construísse uma perspectiva histórica de resistência e participação popular. Isto demonstra a participação regulada no sistema político e econômico a que foram submetidos aqueles que não faziam parte da elite hegemônica.

O processo de formação da sociedade brasileira calçada no modo de produção escravista, com uma estrutura patrimonialista, de organização social formada por estamentos, onde as relações sociais se davam por meio da honra, da riqueza e do poder, marcaram profundamente nossa cultura e seus resquícios são percebidos ainda hoje por meio da submissão, da cooptação, das relações autoritárias, paternalistas e clientelistas.

No período colonial (1549 a 1808), que tinha como base a grande lavoura, a composição da sociedade se dava basicamente pelos escravos e por seus proprietários. Assim, somente os senhores proprietários de escravos participavam das decisões, ainda assim, o nível de participação e influência nas decisões se dava pelas distinções dos senhores e pelas avaliações estamentais. Estas distinções ou títulos eram tradicionalmente classificados pela origem de classe da pessoa.

O que se entende então é que

O “cidadão” na emergente sociedade brasileira, não era apenas um componente da ordem civil: era o ‘nobre’ ou o ‘burguês’ em condição senhorial- gente que desfrutava das garantias civis, do direito de representação e que dispunha de voz nos mecanismos seletivos da ‘opinião pública’ que comandava a dominação restrita e imperial. (FERNANDES, 1979, p. 42, grifos do autor)

No final do século XIX (1888) com o fim da escravidão, tem-se o processo de intensificação do mercado capitalista e o surgimento da sociedade de classes. Os homens não são mais classificados pela sua origem e nobreza, passando a serem classificados pelo mercado, ou seja, pelo valor que passam a ter seus bens e seus serviços. Passamos então a ter um processo de classificação dos homens marcada pela estratificação social.

Para Fernandes (1975, p. 239)

Forma-se e difunde-se, aos poucos, uma nova mentalidade econômica, social e política, que serve de pão à irrupção do Povo na cena histórica. De modo muito tímido, modesto e incerto: primeiro, lutando contra os excessos dos senhores e pela abolição; em seguida lançando-se às greves e saindo às ruas para exercer pressão política contra os excessos da dominação oligárquica e pelo advento da ‘democracia burguesa’.

No processo histórico de desenvolvimento da sociedade brasileira o que se percebe é que estas mudanças vão se constituindo lentamente, envolvendo processos de avanços e retrocessos quase sempre marcados por crises e transformações sociais e econômicas profundas.

Especificamente no Brasil, este processo de mudanças se deu no período de consolidação do capitalismo que nas análises de Fernandes (1975) podem ser divididos em duas fases, a primeira de ruptura da homogeneidade da aristocracia agrária e a segunda com surgimento de novos tipos de agentes econômicos sob a pressão da divisão de trabalho em escala local, regional ou nacional. Como afirma Fernandes (1975, p. 28) nesta fase,

[...] uma parcela de senhores é projetada no cenário econômico das cidades ou dos governos provinciais surgindo os novos tipos humanos (negociantes a varejo e a atacado, funcionários públicos, banqueiros, empresários, artesões e pessoas em busca de trabalho assalariado que não tinham vínculo com o código de ética senhorial). Estes representantes, compromissados com as elites aristocráticas, tentam implantar as condições econômicas, jurídicas e políticas essenciais para a plena instauração da ordem social competitiva.

A partir do final do século XIX o mundo e conseqüentemente no Brasil passa a experimentar a fase do capitalismo competitivo e, em seguida, após a segunda grande guerra mundial, o capitalismo

monopolista<sup>24</sup>, promovendo alterações profundas nas bases da forma de produção e na expansão interna do capitalismo comercial.

Os lucros obtidos com estas profundas mudanças continuaram a ser destinados a um pequeno grupo ou para agentes individuais no país ou fora dele.

Passadas mais de cinco décadas da acentuação deste processo, nos dias atuais, com o processo de globalização da economia, com o advento de novas tecnologias, o processo de concentração de riqueza permanece. Um pequeno grupo de pessoas e indivíduos continua se apropriando da riqueza de dos bens produzidos coletivamente, enquanto a maior parte da população não tem acesso à bem e serviços essenciais, vivendo e condições que podem ser consideradas subumanas, mantendo os históricos privilégios de uma classe sobre a outra.

As análises de Fernandes (1975) demonstram a situação. Em um primeiro momento o autor diz que “[...] nas condições em que se está dando a transição para o capitalismo monopolista impõe tendências de concentração social da riqueza que não podem ser nem transitórias em atenuadas com o tempo [...]” (p. 273). Logo em seguida o autor afirma que

Sob o capitalismo monopolista, o imperialismo torna-se um imperialismo total. Ele não conhece fronteiras e não tem freios. Opera a partir de dentro em todas as direções, enquistando-se nas economias, nas culturas e nas sociedades hospedeiras [...] (FERNANDES, 1975, p. 274).

Na continuidade da manutenção do capitalismo, em processo de crise, o Estado brasileiro experimentou um longo processo de repressão política. A trajetória da sociedade brasileira, onde o processo de participação nunca havia sido facultado a todos, ainda experimentou, por um processo de articulação da burguesia no país, justificando a necessidade de manutenção da ordem legal, implantou duras medidas de repressão social e política, apoiadas e coordenadas pelas forças militares. Este período, conhecido como ditadura militar<sup>25</sup>, consagrou-se por um acordo expresso entre a burguesia e as forças armadas no país.

---

<sup>24</sup> Uma profunda análise da definição de capitalismo monopolista encontra-se em Netto (1996) e Behring (2002).

<sup>25</sup> Uma análise detalhada do período de ditadura militar no país e suas consequências encontra-se em Netto (1998)



Nesse período, segundo Fernandes (1975, p. 274)

O espaço político, só continuou aberto, democrático e flexível, para os membros e as elites das classes dominantes que se identificassem com os propósitos econômicos, sociais e políticos que polarizavam e dinamizavam, de modo consciente, agressivo e violento, a dominação burguesa nesta fase de transição ainda em curso [...]"

Tal forma de condução do Estado faz emergir um conjunto de conflitos de ordem social e política, explicitando suas contradições, provocando um conjunto de mudanças marcadas pela luta da organização coletiva da sociedade e dos trabalhadores, impondo a classe dominante uma alteração na sua forma de intervenção, ainda que tal mudança se de como alternativa a manter a administração do processo de acumulação capitalista.

Este conjunto de lutas vai permitir a instauração de um processo de lutas pelo restabelecimento da ordem democrática e ao mesmo tempo, como resultado de processos históricos, instaurar novas formas de participação social da sociedade no controle da coisa pública.

No final dos anos 70, a democracia retornou ao debate da sociedade brasileira após um período de ditadura e repressão social. Para Sader (1988), o aparecimento do movimento grevista no ABC, por exemplo, se constitui como um marco para o processo de redemocratização e do surgimento de novos movimentos sociais, pois foi a partir desse momento que os atores sociais perceberam que deveriam reivindicar seus direitos.

As lutas sociais<sup>26</sup> do final dos de 1970 e 1980 permitiram estabelecer um processo de disputas que permitiram a instauração da construção de uma abertura democrática, que ainda que permeada por contradições, alteraram as relações sociais no país e permitiram a instauração com a Constituição Federal de 1988, de novas bases da relação entre Estado e Sociedade Civil, ampliando concretamente a participação dos cidadãos na esfera pública, processo este denominado de participação cidadã.

---

<sup>26</sup> Uma profunda discussão do processo que envolveu as lutas sociais em pelo restabelecimento da ordem democrática e os sujeitos sociais que dela participaram se encontra em Eder Sader, "Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)", Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

Neste sentido, a participação é um princípio constitutivo da constituição Federal de 1988 e refere a construção de uma democracia participativa.

Como diz Fowler (1998, p. 95)

Esta surgiu pela inviabilidade de se ter modernamente a democracia direta, na qual as pessoas tinham conhecimento direto de todos os problemas relacionados ao poder público, opinavam e decidiam mediante votação. O aumento da população, a crescente complexidade das relações na sociedade atual e a dificuldade no gerenciamento das coisas públicas impossibilitaram o exercício direto da democracia pela população. Optou-se, então, em um primeiro momento, pela democracia representativa cuja essência é a escolha pelo povo, através de procedimentos eleitorais, de representantes. Estes representantes compõem o parlamento e o poder executivo, onde dirão qual a vontade da população, traduzindo seus anseios, identificando suas demandas e as transformando em legislação e administração.

No entanto, este processo, considerando a história recente onde se inseria, enfrentou resistência e descrédito da própria população, considerando tradição política do país. Ainda para Fowler (1999, p. 96)

Dado esse descrédito, estabeleceu-se um compromisso entre a democracia direta e a democracia representativa, instalando-se na sociedade brasileira a democracia participativa: a população dentro de determinados campos da administração pública e mediante mecanismos pré-estabelecidos, participa diretamente das decisões.

A Constituição Federal de 1988 incorpora este processo e materializa isto juridicamente por meio de dois elementos, o primeiro é o próprio processo de descentralização político administrativa do Estado e o segundo por meio da criação de instâncias próprias de participação e controle das ações governamentais ao inserir na letra da nova lei a criação dos conselhos de direitos e de políticas públicas, como veremos no item a seguir.

### 3.2 A CONCEPÇÃO DE CONTROLE SOCIAL INAUGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A SUA INSERÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Pensar o Controle Social no Estado brasileiro exige a articulação do processo de descentralização político administrativa e o seu desdobramento nas políticas públicas, neste caso especificamente nas políticas sociais. O Estado brasileiro, nos tempos do regime militar tinha como característica o autoritarismo e a centralização de suas decisões políticas. É só com o advento da Constituição Federal de 1988 que Estado adquire e organiza suas bases a partir de um sistema descentralizado e participativo.

Com esta nova organização político-administrativa, redefine-se o papel do Estado incorporando a participação popular como mecanismo de controle social das ações governamentais.

Conforme descrito na Constituição Federal de 1988, o processo de descentralização tem como objetivo desconcentrar o poder do governo federal e passando a dividi-lo com as três esferas de governo: federal, estadual e municipal. São definidas as atribuições de cada ente federado e, além disso, preconizam a participação popular no controle da gestão de políticas públicas sociais. No que diz respeito as atribuições das esferas de governo, cabe à União coordenar, planejar e fiscalizar, aos Estados e Municípios cabe, além disso, executar programas, projetos e serviços de acordo com cada política estabelecida.

Entende-se então que

Em Estados federativos, estados e municípios — porque dotados de autonomia política e fiscal — assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a *adesão* do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo

princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal. (ARRETCHE, 1999, p. 114)

A década de 1980 foi marcada por um conjunto de disputas políticas e de consequentemente de correlação de forças, que especificamente no campo das discussões que envolviam o processo de descentralização, alteraram a natureza das relações intergovernamentais, consagrando o conjunto de direitos sociais postos na Constituição Federal de 1988<sup>27</sup>, entendidos como processo de conquistas da classe trabalhadora.

A partir da década de 1990 com os reordenamentos sociais e políticos postos pelas políticas sociais que gradualmente iniciam seu processo de implementação conjuntamente com o processo de descentralização<sup>28</sup> política e administrativa.

Na especificidade brasileira, este processo requer a compreensão das complexidades e contradições do sistema intragovernamental, pois, significa um reordenamento das relações de poder entre os entes da federação bem como, das relações entre Estado e Sociedade Civil, a partir dos mecanismos de participação popular e consequente democratização do poder decisório.

Enfim, o que se entende é que este processo de democratização prevê maior transparência às ações do governo, priorizando investimentos em políticas sociais e reconhecendo os sujeitos do processo político, permitindo que novos atores sociais surgissem e através da participação fossem capazes de deliberar políticas públicas que atendam aos interesses da coletividade.

Como afirma Stein (2000, p. 75)

Essa nova federalização pressupõe um processo norteado primordialmente pelos princípios da democratização e da participação, devendo contribuir para que se viabilize a participação dos

---

<sup>27</sup> Para Battini (1998, p. 31) a “Constituição Federal aponta como princípio a redemocratização do país e, como diretrizes, a descentralização, a participação popular, o comando único das ações em cada esfera de governo no âmbito das políticas públicas, o que deve contaminar a formação e o propósito de cada Conselho Municipal e a própria prática dos cidadãos. Essas diretrizes implicam na reconstrução da vida em sociedade [...] não apenas repetir conceitos postos em leis, sem saber seus significados práticos, sem reconstruí-los”

<sup>28</sup> Para uma análise mais profunda do termo descentralização enquanto processo e categoria teórica, indicamos a necessária leitura de Stein (1997) e Arretche (1997 e 2000).

cidadãos nas decisões e ações governamentais e o fortalecimento do controle social, possíveis, sobretudo, no âmbito das cidades.

No trato específico da Assistência Social a LOAS, promulgada em 1993, estabeleceu o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social composto pelas entidades e organizações de assistência social e por um conjunto de instâncias deliberativas. A LOAS então reconheceu que a assistência social deve ser realizada através de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade e incorporando a participação da sociedade civil na formulação, implementação e gestão da política pública, ficando a Assistência Social submetida ao controle social.

Para Stein (1999, p. 29)

O processo de implantação do sistema descentralizado na assistência social não difere das mudanças ocorridas na administração pública brasileira nos últimos anos que, segundo Afonso & Affonso, 'não resultaram de uma operação planejada, negociada e ordenada de reestruturação. No seu lugar ocorreu uma espécie de operação desmanche...'. Ou seja, 'no âmbito federal, órgãos desapareceram ou perderam de tamanho e importância à medida que, na arena política, seus defensores não conseguiam reunir força suficiente junto ao Executivo e ao Congresso' (1995:65). Nesse processo, foi exacerbado o clima de disputa entre órgãos e autoridades, não havendo um rearranjo nas relações administrativas entre os níveis de governo.

O SUAS descreve o Sistema Descentralizado e Participativo como um conjunto orgânico de ações de assistência social de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em seus respectivos níveis, de maneira complementar e cooperativa. As ações devem ser articuladas entre si por meio das Comissões Intergestoras, contando com a participação da sociedade civil, por meio dos Conselhos Municipais de Assistência Social. O Sistema organizado se materializa na rede prestadora de serviços assistenciais, voltadas para o atendimento das necessidades do conjunto da população.

Nesta concepção as diretrizes materializadas na LOAS e traduzidas na PNAS/SUAS no campo da descentralização

[...] refletem uma concepção de partilha de poder, a qual supõe mudanças nas relações de poder entre Estado e sociedade, voltadas para a construção de um espaço público de decisão e definição de ações a partir do confronto de interesses em presença”. [...] descentralização representa muito mais que um rearranjo político ou uma reorganização do Estado. Descentralizar significa “a possibilidade de aprofundamento da democracia e da participação. (STEIN, 1999, p. 30)

Estas questões ganham significado ao entender de que forma isto se especifica concretamente no âmbito do Controle Social.

Para compreender o que é o Controle Social se torna importante recorrer á algumas definições, uma vez que historicamente, a concepção de controle social se coloca em variáveis que nem sempre corresponderam ao efetivo exercício democrático. Neste sentido, Correia, (2002), o entende sob duas óticas.

À primeira concepção, no sentido de que o “Estado controla a sociedade em favor dos interesses da classe dominante por meio da implementação de políticas sociais para amenizar os conflitos de classe. Por trás desta perspectiva está a concepção de “Estado Restrito”<sup>29</sup> (CORREIA, 2002, p.120) isto é, o Estado visto como gerenciador da classe mais abastada.

A segunda perspectiva entende o conceito de Controle Social, como forma de controle da sociedade sobre as ações do Estado, ou seja, onde a sociedade exerce o atributo de efetivamente interferir na esfera do Estado, buscando, de forma coletiva dar legitimidade as demandas das classes trabalhadoras isto é, “[...]a sociedade têm possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas<sup>30</sup>.

O Controle Social, nesta concepção, visa à participação da sociedade através de sua organização por instituições, entidades e

---

<sup>29</sup> Denominação dada à concepção de Marx sobre o Estado, por estar a serviço de uma só classe, a burguesa. Esta concepção está expressa no Manifesto comunista (1948): “Estado não é mais do que um comitê para gerenciar os negócios de toda a burguesia.”

<sup>30</sup> Conceito de classe subalterna baseado em Gramsci, em que esta condição é determinada por estar fora do poder e pelo lugar ocupado nas relações de produção. (CORREIA, 2002, p.121)

associações em que as quais participam de fóruns e Conferências podendo ser eleitas as entidades que irão compor o Conselho, representando assim, os seus interesses. É esta concepção que permeia o universo da Política de Assistência Social.

O sentido de controle social inscrito na Constituição é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais. Esta concepção de controle social está voltada para o processo de redemocratização da sociedade brasileira com o aprofundamento do debate referente à democracia. (Bravo, 2008)

O controle social enquanto direito conquistado pela Constituição Federal de 1988, mais precisamente do princípio da “participação popular”, no sentido da ampliação da democracia representativa para a democracia participativa<sup>31</sup>. Ao considerar a democracia participativa como um “novo modelo de democracia”, SELL (2003), a define como uma redefinição da democracia, e que embora seja uma reprodução da polis grega, trata-se de uma retomada dos ideais da democracia direta<sup>32</sup>. A democracia participativa preserva a realidade do Estado, mas busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o ideal da democracia grega, que previa a participação efetiva dos cidadãos na vida pública, o que implicara em uma necessária discussão sobre a democracia.

Os espaços concretos e privilegiados de participação de participação e exercício do controle social na política de Assistência Social são os Conselhos Municipais de Assistência Social e as conferências Municipais de Assistência Social. No entanto, estes não os únicos, na medida em que outras instâncias fortalecem esse processo. Estes espaços são permeados por processos de correlação de forças, estando sempre presente um jogo de interesses e disputas na defesa de determinada concepção política, ora conflitante ora consensual.

A existência dos conselhos indica uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil ordenada pelos princípios da democracia participativa, na qual sujeitos individuais e coletivos ocupam os espaços públicos, exercendo o direito da deliberação e do controle social. Os conselhos figuram como instrumento de participação da sociedade civil, onde são canalizadas de demandas e necessidades da população usuária.

Neste contexto, conforme assinala Raichellis (1999), tem-se a

---

<sup>31</sup> “[...] entender um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através dos canais de discussão e decisão. (SELL, 2003, p.18)

<sup>32</sup> “[...] forma de democracia praticada na Grécia entre os séculos IV e V antes Cristo, uma forma de poder de “Governo Popular”” (SELL, 2003, p. 2).

construção de uma cultura pública e democrática, onde diferentes sujeitos podem expressar interesses e necessidades e exercer o controle público do Estado. O espaço público<sup>33</sup> torna-se o foro privilegiado de negociação e pactuação. O que não se pode esquecer na afirmação dos espaços públicos é que isto é um processo complexo na medida em que se tem no imaginário da sociedade, como ideologia e prática, uma cultura política marcada pelo conservadorismo, sobretudo no âmbito das políticas sociais, em especial na área da Assistência Social.

Os Conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, conforme deliberado nas Conferências Municipais de Assistência Social, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros, atribuições estas definidas pelo artigo 18 da LOAS.

### 3.3 AS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO.

O Conselho Nacional de Assistência Social, instância criada no corpo da LOAS e que tem as responsabilidades conferidas na mesma de exercer o controle social em âmbito nacional é fortalecido com o advento da PNAS e do SUAS e tem sua importância reafirmada no corpo da NOB/SUAS 2005.

---

<sup>33</sup> Para Dagnino (2006) a retomada dos debates em torno do conceito de espaço público se deu inserido como uma das direções da inovação democrática. Para a autora, este debate se construiu na perspectiva do projeto participativo, após a aprovação da Constituição de 1988. Os espaços públicos se constituem como instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; caracterizados pela heterogeneidade que os permeiam refletem a pluralidade social e política, enfim “[...]viabilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder” (p. 24). É possível entender ainda que “A categoria de espaço público permite entender que na construção da democracia o exercício da deliberação, sob condições adequadas, amplia a esfera política, abre oportunidades de inovação e permite um tipo de relação entre a sociedade civil, a sociedade política e o Estado que cria possibilidades antes inexistentes”. (p. 25)



No uso de suas atribuições e competências o CNAS promulga em 2006 a Resolução nº 237 de 14 de dezembro de 2006 estabelece conforme seu artigo 1º diretrizes para estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

A presente resolução passa a normatizar a competência, a criação, a estrutura, o funcionamento e o desempenho de conselheiros e conselheiras dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo.

Desta resolução merecem destaque o artigo 3º que diz que

Os Conselhos de Assistência Social têm suas competências definidas por legislação específica, cabendo-lhes, na sua respectiva instância:

I- elaborar seu Regimento Interno, o conjunto de normas administrativas definidas pelo Conselho, com o objetivo de orientar o seu funcionamento;

II- aprovar a Política Estadual, do Distrito Federal e Municipal, elaborada em consonância com a PNAS - Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, podendo contribuir nos diferentes estágios de sua formulação;

III- convocar, num processo articulado com a Conferência Nacional, as Conferências de Assistência Social na respectiva esfera de governo, bem como aprovar as normas de funcionamento das mesmas e constituir a comissão organizadora e o respectivo Regimento Interno;

IV- encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos;

V- acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços sócio-assistenciais, programas e projetos aprovados nas Políticas de Assistência Social Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais;

VI- normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, exercendo essas funções num relacionamento ativo e dinâmico com os órgãos gestores, resguardando-se as respectivas competências;

VII- aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social, de acordo com as

Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB-SUAS) e de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS);

VIII- zelar pela implementação do SUAS, buscando suas especificidades no âmbito das três esferas de governo e efetiva participação dos segmentos de representação dos conselhos;

IX- aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados nos respectivos fundos de assistência social;

X- aprovar critérios de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento;

XI- propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios, rendas e serviços;

XII- inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social em seus municípios, cabendo ao Conselho Estadual fazê-lo em caso de inexistência de Conselho Municipal;

XIII- informar ao CNAS sobre o cancelamento de inscrição de entidades e organizações de assistência social, a fim de que este adote as medidas cabíveis;

XIV- acompanhar o processo do pacto de gestão entre as esferas nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, efetivado na Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissão Intergestores Bipartite - CIB, estabelecido na NOB/SUAS, e aprovar seu relatório;

XV- divulgar e promover a defesa dos direitos sócio-assistenciais;

XVI- acionar o Ministério Público, como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais.

Outro elemento importante que traz a resolução é a indicação inovadora de que trata o artigo 21 com a seguinte redação

Para o bom desempenho do Conselho, é fundamental que os/as conselheiros/as:

I- sejam assíduos às reuniões;

II- participem ativamente das atividades do Conselho;

III- colaborem no aprofundamento das discussões para auxiliar nas decisões do Colegiado;

- IV- divulguem as discussões e as decisões do Conselho nas instituições que representam e em outros espaços;
- V- contribuam com experiências de seus respectivos segmentos, com vistas ao fortalecimento da Assistência Social;
- VI- mantenham-se atualizados em assuntos referentes à área de assistência social, indicadores sócio-econômicos do País, políticas públicas, orçamento, financiamento, demandas da sociedade, considerando as especificidades de cada região do País;
- VII- colaborem com o Conselho no exercício do controle social;
- VIII- atuem, articuladamente, com o seu suplente e em sintonia com a sua entidade;
- IX- desenvolvam habilidades de negociação e prática de gestão intergovernamental;
- X- estudem e conheçam a legislação da Política de Assistência Social;
- XI- aprofundem o conhecimento e o acesso a informações referentes à conjuntura nacional e internacional relativa à política social;
- XII- mantenham-se atualizados a respeito do custo real dos serviços e programas de assistência social e dos indicadores sócioeconômicos da população, que demandam esses serviços, para então argumentar, adequadamente, as questões de orçamento e co-financiamento;
- XIII- busquem aprimorar o conhecimento in loco da rede pública e privada prestadora de serviços sócio-assistenciais;
- XIV- mantenham-se atualizados sobre o fenômeno da exclusão social, sua origem estrutural e nacional, para poderem contribuir com a construção da cidadania e no combate à pobreza e à desigualdade social;
- XV- acompanhem, permanentemente, as atividades desenvolvidas pelas entidades e organizações de assistência social, para assegurar a qualidade dos serviços oferecidos aos beneficiários das ações de assistência social.

Estes dois artigos sintetizam de fortalecimento institucional dos Conselhos de Assistência Social. Associados as prescrições e entendimento posto na PNAS e na NOB/SUAS 2005, a atividade e a prática conselhistas ganham outras dimensões. O detalhamento das competências dos Conselhos e a definição do que se esperam do desempenho dos conselheiros, além do entendimento previsto de que

passam a ter co-responsabilidade pela gestão, permite que em muitos locais os mesmos possam exercer de fato as atribuições e competências esperadas de um conselho.

Estes elementos se colocam na análise de que a proximidade da sociedade civil com o Estado trouxe a possibilidade para o efetivo exercício do controle social, principalmente com a democratização na definição da alocação dos recursos públicos. Com o surgimento de mecanismos de participação, e hoje o permanente aprimoramento dos instrumentos de regulação, seria conquistada a visibilidade das ações estatais, o que não mais permitiria negociatas políticas, feitas nos gabinetes, práticas como esta muito comum no Brasil. Esperava-se ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando, assim, como fator educacional na promoção da cidadania (TATAGIBA, 2002).

As reflexões acerca do Controle Social nos remetem ao CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social e o papel fundamental que aquele espaço deve propiciar, pois, segundo Campos (2006, p.110)

O Controle Social é o conjunto das ações especialmente desenvolvidas pelo Conselho de Assistência Social, que tem por objetivo o monitoramento, a fiscalização e avaliação sobre as condições em que a política de assistência social está constituída e desenvolvida no âmbito de sua jurisdição. Controle Social é também e, fundamentalmente a influência que a sociedade civil exerce na formação da agenda governamental para a área em destaque.

Os Conselhos de Gestão de Políticas Sociais como o de Assistência Social, são fundados nos conceitos de democracia, cidadania e participação significando à construção de esferas públicas não estatais, espaços públicos independentes das estruturas de governo, constituídos por representação de instituições governamentais e organizações da sociedade civil, estabelecem a conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas.

Os conselhos imprimem uma nova dinâmica á forma de fazer política e a gerencia da coisa pública, contribuído para a construção de uma nova cultura política, em que o sentido da participação torna-se mais amplo, incluindo a

dimensão dos direitos de cidadania e de participação na elaboração, definição, gestão e no controle social das políticas públicas. (PAZ, 2006, p. 119)

Nesse sentido o motor de defesa dos conselheiros deve ser a defesa de interesses coletivos, pois os conselhos são os espaços essenciais de interlocução política, negociação e deliberação, lugar de disputas de projetos e recursos, mecanismos de partilha de poder e de democratização da vida social.

Segundo Raichelis (2005), os conselhos passam a se configurar em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade. O conselho entendido como mecanismo inovador de controle social e participação popular. Configurado como espaço de ampliação e conquista de direitos sociais, que aponta para novas possibilidades de compreensão dos diversos profissionais que lidam com os direitos e as políticas públicas, especialmente os assistentes sociais.

Neste sentido, verifica-se que o CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social é o espaço estratégico na construção da Assistência Social por se caracterizar no espaço de deliberação da política pública, ou seja, o destino dos recursos públicos para atender as diversas demandas que se apresentam e do Controle Social.

Entendemos que o conselho como uma atividade conjunta através da plenária, o qual segundo Correia (2002) deve controlar os rumos da política de Assistência Social, no sentido de efetivar o que já foi conquistado legalmente. Desta forma, é fundamental controlar os recursos a ela destinados, controlando sua entrada e saída, bem como as contrapartidas, participando da decisão de como estes devem ser alocados nos planos e orçamentos municipais.

Há que se ter clareza no sentido de que os interesses no interior dos Conselhos não são homogêneos. Sendo assim, há interesses corporativos, pessoais, clientelistas, e que alguns irão defender a política de assistência social distributiva e de qualidade, outros não.

O que se entende é que e “... é importante que cada conselheiro representante do segmento dos usuários esteja muito atento ao interesse que está por trás de cada proposta apresentada e que a defesa seja sempre dos interesses coletivos.” (CORREIA, 2002, p.132)

Nesta compreensão, concordamos com Correia (2002), ao entender o espaço do conselho como contraditório, o qual pode servir tanto para legitimar quanto para reverter o que está posto. Por ser um espaço democrático, vencem as propostas mais articuladas, mais informadas e com maior poder de barganha.

É uma arena de lutas de interesses para dar destino da política de assistência social nas três esferas governamentais. É preciso ocupá-los com competência política e ficar alerta para que os conselheiros não se tornem burocratas da máquina estatal, confundindo seu papel com o do gestor. (Correia, 2002, p. 133)

Neste sentido, entendemos que todos os elementos apresentados nos ajudam a compreender o exercício do controle social como palco permanente de tensões marcadas por uma permanente correlação de forças.

Feitas estas considerações, é necessário voltarmos ao debate que envolve a regulamentação dos Conselhos de Assistência Social.

Nos anos de 2009 e 2010, o CNAS no uso de suas atribuições legais, instituídas pela LOAS, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, institui um processo de revisão da NOB/SUAS 2005, acompanhando a necessidade aprimorar a legislação que garante a implementação da Assistência Social como política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Tal debate foi amplo e democrático, com a participação de todos os setores da sociedade que direta e indiretamente estão envolvidos com a política de Assistência Social.

Assim, em agosto de 2010, promulgada a NOB/SUAS 2010, contendo um conjunto de aperfeiçoamento da regulação necessária para a continuidade da ampliação do campo da Assistência Social.

A Revisão de tal norma é amplamente justificada e dentre estas justificativas destacamos as seguintes expressas na NOB-SUAS/2010 (p. 08)

Uma das fragilidades identificadas está relacionada ao processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão estabelecidos pela NOB SUAS 2005, ou seja, inicial, básica ou plena. Ganha destaque o caráter cartorial imprimido a esse processo, consistindo essencialmente na verificação de documentos para a comprovação dos requisitos de gestão que, em muitos casos, após visitas *in loco*, não se confirmavam. Na maioria dos estados não se adotou procedimentos para o acompanhamento da gestão de forma sistemática ou realizou a revisão da habilitação, como forma de reavaliação do cumprimento dos requisitos de habilitação ou mesmo de avaliação da gestão.

Outra fragilidade identificada está relacionada a decisão tomada quando da pactuação da NOB SUAS 2005 da convivência do antigo

modelo da série histórica, para que pudesse ocorrer a transição para o novo modelo, compatibilizou de forma insuficiente as responsabilidades e requisitos de gestão com os incentivos repassados pelo Governo Federal. Os níveis de gestão, inicial, básica e plena, estabelecidos pela NOB não conseguiram traduzir a correlação de responsabilidades que os municípios deveriam assumir, com os incentivos que poderiam receber, criando, dessa forma, distorções entre o que estava previsto e o que aconteceu na realidade dos municípios. Muitos municípios habilitados nos níveis de gestão inicial e básica recebiam incentivos relacionados aos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade, mas não possuíam responsabilidade, estabelecida na NOB, de estruturar a rede de referência para os mesmos.

Verificou-se ainda é que a NOB 2005 não expressa todo o arcabouço regulatório desenvolvido a partir da implantação do SUAS, o que, somado ao fato de que alguns de seus aspectos terem sido superados já no desenvolvimento do SUAS, impõe a necessidade de uma atualização de seu texto normativo.

Assim, pelo que consta nas justificativas acima, todas as mudanças se deram no sentido de ampliar os processos regulatórios, ampliar o processo de responsabilização União e dos Estados, com co-financiamento, com a avaliação de monitoramento das políticas sociais. (MUNIZ, 2010)

No âmbito dos Conselhos de Assistência Social a algumas modificações para ampliação do significado e importância dos mesmos. A NOB-SUAS/2010 (p. 122) parte da concepção de que

Os CAS (*Conselhos de Assistência Social*) são mecanismos institucionais que visam garantir a participação popular e seu controle sobre os atos e decisões estatais por meio de um processo de gestão conjunta da política de Assistência Social. Os CAS são instituídos por lei, têm caráter permanente, são compostos paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil, integram o Poder Executivo, estando vinculados à estrutura da Secretaria de Assistência Social ou congêneres, instância que lhes confere apoio administrativo e lhes assegura dotação orçamentária para o seu adequado funcionamento.

Reafirma-se aí o papel fundamental dos Conselhos Municipais de Assistência Social já na estruturação e organização da própria política

de Assistência Social seja na União, nos Estados e nos Municípios. Rompe-se aí com a idéia simplista de que o Conselho meramente fiscaliza a política. O que se entende é que ele é mais que isso. Ele planeja, auxilia nos processos de implementação, fiscaliza a execução das políticas sociais na área da Assistência Social.

Outro elemento importante detalhado na NOB-SUAS/2010 é a responsabilidade sobre a infra-estrutura e condições de funcionamento dos conselhos. Isto aparece na seguinte afirmação

As Secretarias de Assistência Social ou congêneres devem prover a infra-estrutura necessária para o seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, e arcando com despesas, dentre outras, de passagens, traslados, alimentação, hospedagem dos/as conselheiros/as, tanto do governo quanto da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições, segundo o que estabelece o art. 20 da Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Ainda em relação à estrutura necessária que a Secretaria de Assistência Social, ou congêneres, deve prover aos CAS, é de extrema importância destacar a estruturação e funcionamento da Secretaria Executiva cuja atribuição é exercer a função administrativa na gestão dos Conselhos, devendo contar com quadro de corpo técnico e administrativo próprio, sendo o Secretário Executivo um profissional de nível superior [...], (p. 123)

A importância deste detalhamento está circunscrita no fato de historicamente, desde as primeiras regulamentações que tratavam a política de Assistência Social, as questões que envolvem a estrutura e condição de funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, especificamente os municipais, sempre foi objeto de discussão já que estes sempre funcionaram no campo do possível e nunca houve uma regulamentação expressa acerca desta condição como já sinalizado por Raichellis (1998).

Além disso, outros elementos importantes foram revisados neste processo, como as atribuições das Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite (CIB e CIT), os elementos que dizem respeito ao planejamento das responsabilidades dos Conselhos de Assistência



Social.

Do ponto de vista do planejamento das responsabilidades dos Conselhos Municipais de Assistência Social a NOB-SUAS/2010 (p. 126-127) diz que são funções precípuas dos mesmos

1. Elaborar seu Regimento Interno;
2. Convocar, num processo articulado com a Conferência Nacional, as Conferências de Assistência Social na respectiva esfera de governo, aprovar as normas de funcionamento das mesmas, constituir a comissão organizadora e o respectivo Regimento Interno bem como encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos;
3. Aprovar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, podendo contribuir nos diferentes estágios de sua formulação;
4. Discutir, avaliar e aprovar o Plano Municipal de Assistência Social elaborado por equipe técnica do órgão gestor local de assistência social;
5. Acompanhar a Gestão do Programa Bolsa Família (PBF);
6. Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e projetos aprovados nas Políticas de Assistência Social Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais;
7. Avaliar a gestão e execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF);
8. Aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados nos respectivos fundos de assistência social;
9. Aprovar critérios de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento;
10. Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
11. Criar Conselhos de Unidades nos territórios dos Centros de Referência de Assistência Social;
12. Inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de

assistência social em seus municípios e informar ao CNAS sobre o cancelamento de inscrição de entidades e organizações de assistência social, a fim de que este adote as medidas cabíveis;

13. Após discutir e avaliar, deliberar e emitir parecer sobre o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira.

Estes procedimentos além de detalhar a processualidade das ações dos Conselhos de Assistência Social permitem que o mesmo construam um planejamento, permitindo a antecipação de demandas e necessidades fundamentais ao seu bom funcionamento.

Em suma estas alterações regulatórias permitem estabelecer uma ampliação da correlação forças favorável ao exercício do controle social na medida em que tais alterações na atualidade permitem aos Conselhos de Assistência Social

Em sua interação com o Poder Executivo, ter clara a diferença de papéis entre si, uma vez que cabe a esse Poder a execução da política e ao Conselho propor, acompanhar e fiscalizar a execução dessas ações. Como essas decisões são compartilhadas entre os conselhos e gestores, ambos são responsáveis pelos rumos que tomar a política de assistência social no seu nível de governo. (PINHEIRO e PAULA, 2010, p. 92)

Entendemos que as pontuações acima já nos permitem avançar para no próximo capítulo analisar a trajetória do Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu-PR, no processo de lutas em defesa da implementação do SUAS no período de 2005 a 2008.

## 4 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU E CONTROLE SOCIAL: A PESQUISA DESVELANDO OS PROCESSOS DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 2005 A 2008.

### 4.1 CARACTERIZANDO O MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU.

O município de Foz do Iguaçu, situado na fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina, localizado no extremo oeste do Estado do Paraná, conhecido e identificado por estar em uma tríplice fronteira, geograficamente estando ao sul fazendo divisa com a cidade de Puerto Iguazu – Argentina e ao oeste com Ciudad Del Este – Paraguai. Encontramos uma descrição desta condição em ACIFI, 2003 apud Silva (2006, p. 71) “O Brasil se liga ao Paraguai pela Ponte Internacional da Amizade e a Argentina pela Ponte da Fraternidade.”

Para analisar o processo histórico de desenvolvimento da cidade é preciso entender os elementos que a condicionaram historicamente. Para Lima (2001), a cidade passou por dez ciclos, pelos quais compõe o processo econômico e social de Foz do Iguaçu, sendo o **Primeiro ciclo** compreendido entre os anos de 1881 a 1930 e tinha como habitantes argentinos e paraguaios que se ocupavam da exploração da erva mate e posteriormente a exploração de madeira. Todos a serviço de companhias estrangeiras<sup>34</sup>.

O **segundo ciclo** se inicia por volta de meados de 1914 e também se encerra em 1930, com a vinda de colonos alemães, polacos, eslavos e italianos que vão dar início à agricultura no município. O **Terceiro ciclo**, em 1924, teve início com a vinda de revolucionários da Coluna Prestes, gaúchos e paulistas que trouxeram com eles novos costumes para a população. Nesse período a cidade passa por uma crise econômica, pois, estava sitiada<sup>35</sup> e os revolucionários tomavam o pouco que a população tinha conseguido com seu trabalho, tiravam animais e mantimento para manterem suas tropas, o ciclo se encerra com a retirada da Coluna Prestes.

---

<sup>34</sup> Companhias da Argentina a serviço dos ingleses, como a Cia. Mate Laranjeiras. (LIMA, 2001, p. 60).

<sup>35</sup> Cercado por forças militares. (Dicionário Aurélio da língua portuguesa).

O **Quarto ciclo** começa a partir 1930, com a criação da primeira Companhia Independente de Fronteira, que age como uma delegacia da capitania dos portos do rio Paraná, que coloca uma boa parcela de circulação monetária com o pagamento dos salários dos militares, Neste mesmo período tem-se a criação do Parque Nacional, como atrativo as Cataratas do Iguaçu, incluindo o turismo na economia da cidade.

Segundo o autor, o **Quinto ciclo** ocorre à queda na economia com a criação do território Federal do Iguaçu, sendo que a instalação da capital foi na cidade de Laranjeiras do Sul, contrariando os interesses de Foz do Iguaçu, em consequência houve prejuízos para o município. Nesse mesmo período tem por início a 2ª guerra mundial afetando a economia de todo o mundo a qual aconteceu entre 1935 a 1950.

Lima (2001) diz que em 1965, Foz do Iguaçu vive o **sexto ciclo**, com a construção da ponte internacional da amizade ligando Paraguai e Brasil, desenvolvendo o comércio com vizinha cidade Del Este no Paraguai. Em 1969 a inauguração da BR-277 ligando Foz do Iguaçu a Curitiba e as demais cidades do Paraná. Nessa mesma década têm-se a inauguração do Aeroporto Internacional, de Foz do Iguaçu, estes fatores que intensificam o turismo da cidade, fechando com isso o **sétimo ciclo**.

Entretanto, para completar o **oitavo e nono ciclos** que compõe o desenvolvimento econômico, cultural e social da cidade de Foz do Iguaçu, a cidade passa a ter o turismo como forte atrativo, para, além disso, o intenso fluxo de mercadorias vindas do Paraguai. Para finalizar a construção da Usina hidrelétrica de Itaipu<sup>36</sup> e com ela absorveu um enorme contingente populacional. (LIMA, 2001)

No ano de 1996 a cidade de Foz do Iguaçu vive seu **décimo ciclo** econômico marcado por uma nova administração pública pelo mandato do Prefeito Hari Daijô. Nesse período o autor ressalta que o poder público ficava cada vez mais rico e o povo cada vez mais pobre. Pelo fato de que o orçamento público entre a receita e despesas não eram compatíveis, quarenta e cinco por cento do que era arrecadado era despendido ao salário dos funcionários públicos, e os cinquenta e cinco restante para aplicar na administração do Município e obras. O que aconteceu é que os fornecedores da prefeitura e os empreiteiros nunca

---

<sup>36</sup> No ano de 1973 em pleno Regime Ditatorial sob tanto no Brasil como no Paraguai, foi assinado o acordo para a construção da Usina Hidrelétrica, tendo apoio do governo Americano, esse acordo ficou conhecido pelo “Tratado de Itaipu”. Naquela conjuntura o Brasil procurava reverter o processo histórico de aproximação com o Paraguai em relação à Argentina, tornando-se a órbita dos interesses políticos e econômicos brasileiros e Foz do Iguaçu foi estratégico, pois além de fazer divisa com o país vizinho aproveitar-se-ia os recursos hídricos do Rio Paraná. (Catta, 2003).

receberam pelos serviços prestados. Assinalando esse ciclo como uma crise na cidade de Foz do Iguaçu. (LIMA, 2001)

No que concerne a construção da Hidrelétrica de Itaipu Catta (2003), relata que com a construção da hidrelétrica de Itaipu, a cidade sofreu uma explosão demográfica, pois muitos trabalhadores vieram com o intuito de trabalhar na Itaipu. A cidade pacata, tipicamente interiorana se vê as voltas com uma série de transformações, todavia, a estrutura em si da cidade não estava adaptada, pois os serviços em todos os setores bem como na área da saúde, na geração de empregos e principalmente na área da habitação, viu-se às voltas de uma transformação do espaço urbano do município de uma forma radical.

As principais conseqüências dessas transformações foram: uma massa heterogênea vinda de todos às partes do Brasil e dos países vizinhos que passou a sobreviver, quando não absorvido pela economia local, de trabalhos informais ou de sub-empregos, sem perspectiva de ver concretizado o sonho do enriquecimento ou independência financeira que os levou para aquelas paragens; a criminalização da atuação desse segmento da população pelas elites, com a anuência do poder público e com o devido controle e repressão pelas policias que ali atuavam; um favelamento acelerado nas áreas periféricas da cidade e um vertiginoso aumento da especulação imobiliária; desorganização das áreas centrais com um trânsito caótico e acidentes constantes; formação de comércio paralelo de produtos diversificados nas principais ruas da cidade; alto índice de criminalidade (assaltos, arrombamentos, homicídios, furto de automóveis que eram levados para desmanche ou comercializados no Paraguai) e narcotráfico. (CATTA, 2003, p. 37-38)

Esse acontecimento em Foz do Iguaçu permitiu que nas décadas de 1980 e 1990 acontecesse um agravamento nas expressões da “questão social” como a falta de habitação, violência, desemprego entre outras manifestações. Isso porque foi nesse período que acontece o término das obras de Itaipu e a cidade se vê as voltas de aumento significativo de pessoas desempregadas e sem onde morar. (CATTA, 2003)

Contudo, cabe ressaltar, que para além dessas pessoas desempregadas com fim das obras de Itaipu, a cidade agregava ainda trabalhadores que para Foz do Iguaçu foram atraídos devido ao comércio de mercadorias oriundas do Paraguai.

Trabalhadores que sobreviviam das atividades de fronteira como passadores de mercadorias e muambeiros, e que nos anos de 1990 houve uma severa diminuição devido à repressão policial e da receita federal. (LIMA, 2001)

A maior parte dos novos moradores de Foz do Iguaçu conseguiu apenas uma moradia nas áreas periféricas da cidade em condições precárias sem infra-estrutura, áreas irregulares ou pagando um enorme valor pelo aluguel. No período de construção de Itaipu e com a vinda de vários trabalhadores, a busca por moradia de aluguel tornou-se um comércio lucrativo para os corretores de imóveis. (CATTA, 2009).

Ressalta-se que

Ao longo das décadas que seguiram à construção da Usina de Itaipu, o problema de moradia de aluguel continuou a se destacar entre a população carente de um espaço para morar, como denunciava a imprensa, taxando Foz do Iguaçu como uma “cidade de inquilinos e desempregados” no final dos anos 80. (CATTA, 2009, p. 324)

Nos anos de 1980 a crise econômica que acontece em nível de Brasil diz respeito ao processo da política brasileira que começa na metade da década de 1960 e estende-se até fins de 1970, a qual começa a dar preferência à expansão do capital em detrimento da reprodução da força de trabalho. O que houve de particular naquele período, era a necessidade de os militares “[...] oferecerem uma imagem social do Estado que lhes conferisse legitimidade. Para tanto, funcionalizaram a política social, subordinando aquelas mudanças ao projeto de modernização conservadora por eles implementado.” (MOTA, 2000, p. 150).

Sendo assim, no período que compreende os anos de 1980, tendo a fragilidade da crise do milagre, ocorrido pelas disputas de interesses entre as elites burgueses, e pelo descontentamento da população e o mais importante, a pressão exercida pelos setores organizados da sociedade civil, aquele modelo adotado tem sua estrutura fragilizada e esgota-se nos anos de 1980, nesse momento ocorre “[...]o agravamento da situação econômica e social do país, marcada pela recessão

econômica, desemprego, inflação, dívidas interna e externa, o que determinou o surgimento de novas formas da” questão social” no Brasil.” (MOTA, 2000, p.150)

No entanto, ocasionados por essa crise que afeta também o ramo da construção civil, em nível macro, por consequência de reduzidos investimentos na construção de casas e apartamentos, afetando de forma significativa o setor imobiliário, e Foz do Iguaçu não saiu ilesa dessas problemáticas. Restando para a população que aqui vinha a fixar residência e que sem possuir um emprego formal, tornava ainda mais difícil o acesso à moradia. Para Catta (2009)

Essa situação contribuía para o incremento do número de pessoas que foram viver nas favelas e a formação de vários bairros populares na periferia, tendo que conviver com o pagamento de aluguel, já que o número de moradias era muito aquém da demanda. (p.325)

Segundo Catta (2009) as favelas formadas na cidade agregavam uma população com a predominância de ex- agricultores, descendentes de paraguaios que haviam chegado e se fixado, ex- trabalhadores de Itaipu e uma população atraída pelo comércio fronteiriço. É nas décadas de 1980 e 1990 que se formou significativamente um número elevado de favelas, que não predominava apenas desempregados, e sim vários trabalhadores de áreas como o comércio, nas lavouras e trabalhadores que viviam de trabalhos informais, na região do centro, ponte da Amizade e nos países vizinhos.

Á medida que crescia o número de favelas, também as condições de habitabilidade tornavam-se cada vez mais precárias. Aglomerados de casebres, ruas de terra com o esgoto a céu aberto, lixo espalhado por todos os cantos, promiscuidade e falta de perceptivas para os moradores, fundiam-se naquele universo. (CATTÁ, 2009, p.334)

Catta (2009) atenta ainda para o fato de que além da população das favelas da cidade, conviver com a péssima situação em relação à moradia outras mazelas faziam parte do cotidiano dessas pessoas, como a falta de postos de saúde suficientes e com qualidade, a falta de infraestrutura em relação ao abastecimento de água tratada e esgoto, a falta de um trabalho que pudesse prover o mínimo para as famílias, pois, o

trabalho que muitos precisavam se submeter para não morrerem de fome era muitas vezes esgotante.

Muitos moradores das favelas e bairros periféricos tinham que se submeter a grandes jornadas de trabalho, a expedientes exaustivos, a trabalhos informais de toda espécie para conseguir o mínimo de sustento da família o que determinava o estado de miséria a que estavam submetidos. (CATTA, 2009, p.350)

Para Catta (2009), uma grande parcela pobre da população Iguaçuense utilizava-se das mais variadas estratégias de expediente para manterem a sua família, em meio à fome, falta de moradia e a falta de expectativas resultantes do desemprego como mostram os dados de 1992;

Os efeitos do desemprego podem ser sentidos nas ruas e periferias das cidades. Em Foz do Iguaçu a miserabilidade absoluta atinge cerca de 7 mil famílias, um contingente de 30 mil pessoas. Conforme cadastramento da Secretaria de Desenvolvimento Social, estes miseráveis vivem aglomerados em 42 favelas, que dia-a-dia incham cada vez mais a periferia da cidade. (JORNAL DE FOZ. FOZ DO IGUAÇU, 15 a 21/07/93, *apud* CATTA, 2009,p.379)

É nessa conjuntura, marcada pela falta de empregos formais, que as pessoas buscam viver de trabalhos informais na cidade, todos disputando os nichos do mercado de trabalho seja ele formal ou informal. (CATTA, 2009)

Catta (2009) retrata que é impossível citar os inúmeros expedientes<sup>37</sup> utilizados pela população pobre do Município. Para quem esta fora do mercado de trabalho formal, viver de varias ocupações ao mesmo tempo era uma forma de não ficar parado sem nada pra fazer e ainda assim poder oferecer o sustento para a família. Da mesma forma que não precisava enfrentar a discriminação e cobrança da sociedade por não estar trabalhando. “[...] uma vez que as poucas oportunidades de

---

<sup>37</sup> Meio para resolver uma dificuldade; artifício 2 desembaraço na maneira de agir e se expressar; desenvoltura 3 horário de funcionamento de estabelecimentos, escritórios etc. 4 horário de trabalho. (HOUAISS, DICIONÁRIO, 2004, p.325)



trabalho formal que surgiram eram disputadas acirradamente por homens e mulheres , geralmente sem a qualificação exigida pelos empregadores.” (CATTA,2009, p. 381)

Nas análises de Catta (2009) as estratégias de algumas pessoas sobreviver de trabalhos informais tipificavam-se pela venda de produtos cultivados na própria propriedade como plantio de verduras, frutas e chás e pequenos animais, outros moradores mais antigos viviam da pesca que era realizada no rio Paraná e rio Iguaçu. No entanto, essa atividade era feita na clandestinidade devido à falta de apoio dos órgãos públicos em oficializar e investir nesse ramo. Outros se ofereciam para trabalhar como pedreiros, marceneiros, mecânicos entre outras atividades.

No dia-a-dia das favelas muitos encontravam a sobrevivência com um pequeno comércio de secos e molhados em sua própria casa dirigida pela mulher, enquanto o homem buscava outras atividades informais para complementar a renda. Cardin (2009, p. 09), acrescenta ainda que “[...] o número de trabalhadores informais aumenta conforme os bairros se afastam do centro da cidade e, de forma inversamente proporcional, observa-se uma diminuição da renda.”

Foz do Iguaçu tem hoje, segundo o censo do IBGE/2010, uma população de aproximadamente 260.000 habitantes. A característica econômica da cidade é baseada no turismo e no comércio. No entanto, apesar de ser tida como uma cidade que cresce e desenvolve, gera empregos alguns dados nos permitem entender que os problemas do município ainda são muitos.

Segundo dados do obtidos nos relatórios de gestão do programa Bolsa Família em Foz do Iguaçu, em novembro de 2010, cerca de 14,5 mil famílias receberam o benefício. Encontram-se cadastradas na fila de espera para ser contempladas com o auxílio oferecido pelo programa cerca de 5 mil famílias, o que nos permite entender que um número significativos de pessoas na cidade encontram-se na linha da pobreza ou abaixo dela.

Estas informações atentam para o fato e a necessidade de o controle social intervir intensamente na ampliação das políticas sociais existentes, garantindo qualidade na execução dos serviços socioassistenciais e articulação com as demais políticas públicas. Outro dado que chama atenção e explicita a realidade do município é o fato de Foz do Iguaçu estar ocupando o 1º lugar no índice de mortes por homicídio de jovens entre 15 e 24 anos. Melo (2010, p. 36) mostra que

Essa situação foi evidenciada no Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros, nesta pesquisa o município aparece com o maior índice de mortalidade por homicídios do país em jovens de 15 a 24 anos, com o valor de 223,3 óbitos por 100 mil homens, entre os anos de 2002-2004. Foz do Iguaçu – PR, ocupa hoje o topo no ranking de homicídios de adolescentes entre 12 e 18 anos, dados do IHA – Índice de Homicídios na Adolescência (pesquisa que faz uma análise preliminar dos homicídios na adolescência em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes) mostram que em Foz do Iguaçu para cada 1.000 adolescentes que completarem 12 anos de vida aproximadamente 10 seriam vitimados por homicídio antes de completar 19 anos[...]

Esta situação é determinante para entender a necessidade de políticas públicas de atenção a família, a juventude dentre outros grupos que se encontram vulneráveis. A não opção por ações concretas no enfrentamento das expressões da “questão social” em suas particularidades, no município demonstram as características da formação histórica e sinalizam os desafios a serem enfrentados.

A cidade de Foz do Iguaçu não foge as regras da formação sócio-histórica do Brasil, apresenta em seu processo de constituição histórica política e social, elementos que combinam o patrimonialismo, o coronelismo tão caros a sociedade brasileira. No período atual combina processos que demarcam avanços, mas também conferem ao município, índices de pobreza e violência<sup>38</sup>, que demarcam que a luta pela construção de uma política de Assistência Social pautada nos princípios e diretrizes da Constituição Federal de 1988, da LOAS e da PNAS/SUAS.

---

<sup>38</sup> Os trabalhos de Melo (2010), Spohr (2010), Severo (2010) e Marangão (2010) explicitam a realidade municipal em políticas públicas diferenciadas (Violência, Habitação, Sistema Sócio-jurídico e Assistência Social respectivamente) analisando as expressões da “questão social” demonstram as demandas a serem atendidas.

## 4.2 O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva democrática representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. A criação de mecanismos institucionais de participação popular, entre estes os Conselhos Municipais de Assistência Social foi uma importante conquista da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, neste processo de construção democrática do Brasil.

Nesta perspectiva, em função da descentralização da política de Assistência Social, preconizada na LOAS (cap. II seção II), a mesma estabelece como diretriz a descentralização político-administrativa, transferindo para os Estados, Municípios e Distrito Federal o comando das ações de assistência social. Essa diretriz, presente em vários outros momentos da lei, inclui a participação da população e entidades não-governamentais como participantes do processo decisório a nível local, estadual e nacional. Onde o canal privilegiado para tal são os Conselhos de Assistência: Nacional, Estadual, Distrito Federal e Municipal. (SPOSATI, 2004)

Desta forma, uma parcela considerável dos municípios do país tem implantado os Conselhos Municipais de Assistência Social, a partir da primeira Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 1995.

Seguindo a tendência de muitos municípios no Brasil, Foz do Iguaçu, cria Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, com o objetivo de coordenar a política Municipal de Assistência Social através da Lei nº 1976 de 14 de novembro de 1995. Esta Lei criava não só o CMAS, como também o Fundo Municipal de Assistência Social.

Conforme ata nº. 001/95 aos 02/12/95 no Salão Paroquial São João Batista, realizou-se a primeira Conferência Municipal da Assistência Social quando participaram entidades governamentais e não governamentais, representadas por seus delegados, e diversas autoridades, na qual foram eleitas as primeiras Entidades que passaram a compor o CMAS, e que indicaram os primeiros Conselheiros, titulares e suplentes governamentais e os não-governamentais.

O período que decorre entre a criação da Lei Municipal que instaura o CMAS e o Fundo Municipal de Assistência Social de Foz do

Iguaçu, de 1995 a 2005, possui em elementos importantes. No entanto como é a partir de 2005 com o advento da PNAS/SUAS 2005, se processam um conjunto de mudanças nas quais se centrarão nossas análises.

Buscamos mostrar através da análise das atas do CMAS que entre o período de 2005 e 2008, o Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu, enquanto instância colegiada e deliberativa desenvolveu uma série de lutas e resistências na defesa da implementação da PNAS e do SUAS em âmbito municipal. Não se tratará aqui, como já anunciado na introdução deste trabalho da análise de um segmento particular, mas sim, da atuação conjunta do CMAS, buscando revelar que coletivamente os sujeitos sociais que compõe tal instância podem contribuir para a alteração da realidade local, bem como que em alguns momentos, a correlação de forças existente pode se dar em favor da população.

Feito este esclarecimento, damos continuidade a análise.

Em 2005, já em virtude das alterações e incrementos jurídicos normativos em relação à regulação da Assistência Social fez-se necessária a alteração da Lei municipal nº 1976/95 pela Lei nº. 3086 de 09 de julho de 2005 que deu nova redação e dispositivos da Lei que “cria o Conselho Municipal de Assistência Social, a Conferência Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social, e dá outras providências”.

Esta alteração se dá somente no sentido de adequar a redação da leis aos novos preceitos instituídos pela PNAS/2004. A nova redação da lei mantém a composição descrita na legislação anterior. Assim, Lei Municipal nº 3086/05 como descrito acima respeita os parâmetros estabelecidos no novo reordenamento jurídico, normativo e conceitual que a política de Assistência Social vivência a partir de 2005.

É importante citar que a referida Lei foi pauta da reunião ordinária do CMAS realizada em 08 de junho de 2005, conforme consta da Ata nº 09/2005, onde foram sugeridas algumas mudanças de redação, que foram incorporadas a Lei, para que a mesma seguisse para aprovação na Câmara Municipal de Vereadores de Foz do Iguaçu.

Este ato parece insignificante, no entanto, demonstra que o CMAS vinha exercendo a vigilância política necessária para garantir que os processos permaneçam democráticos.

A Lei Municipal nº 3086/05 no Capítulo IV, artigos 12 e 13 que trata da composição do conselho define que:

**Art. 12.** O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS -

será composto de 24 (vinte e quatro) membros e respectivos suplentes. Os representantes governamentais são indicados pelo Poder Executivo e os representantes não-governamentais serão eleitos durante a Conferência Municipal da Assistência Social, cujos nomes são apresentados ao órgão da administração pública municipal, para nomeação e publicação.

**Art. 13.** A composição do Conselho Municipal de Assistência Social é paritária, sendo:

**I-** 12 (doze) representantes não-governamentais, eleitos na Conferência Municipal da Assistência Social, dentre os seguintes segmentos:

**a)** 4 (quatro) representantes das entidades e organizações de assistência social em funcionamento no Município e com registro atualizado no Conselho Municipal de Assistência Social;

**b)** 4 (quatro) representantes de trabalhadores do setor de assistência social; e

**c)** 4 (quatro) representantes dos usuários ou organização de usuários dos serviços de assistência social, devendo ser observadas as categorias de usuários mencionadas na Política Nacional de Assistência Social.

§ 1º A eleição dos representantes não-governamentais será realizada durante a Conferência Municipal de Assistência Social, em foro próprio, sob a fiscalização do Ministério Público.

§ 2º No segmento usuário, os representantes indicados não deverão ser funcionários públicos municipais, estaduais, federais ou cargos comissionados.

**II** - 12 (doze) representantes governamentais do Poder Executivo Municipal, sendo:

- 4 (quatro) do órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social no Município;

-1 (um) da Secretaria Municipal da Saúde;

-1 (um) da Secretaria Municipal da Educação;

-1 (um) da Secretaria Municipal de Governo;

-1 (um) da Secretaria Municipal da Administração;

-1 (um) da Procuradoria Geral do Município;

-1 (um) da Secretaria Municipal de Turismo;

-1 (um) representante da Política de Habitação; e

-1 (um) da Secretaria Municipal da Fazenda.

A partir da descrição dos membros que compõe o CMAS, a gestão 2005-2007 eleita na Conferência Municipal de Assistência Social

de 2005, teve a sua composição por membros da sociedade civil organizada da seguinte forma:

**I – REPRESENTANTES DAS INSTITUIÇÕES PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA:**

**Titular:** APAE – ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE FOZ DO IGUAÇU

**Suplente:** GUARDA MIRIM DE FOZ DO IGUAÇU:

**Titular:** APASFI – ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS SURDOS DE FOZ DO IGUAÇU

**Suplente:** ALBERGUE NOTURNO

**Titular:** NOSSO CANTO

**Suplente:** NASA – NÚCLEO DE AÇÃO SOLIDÁRIA À AIDS

**Titular:** CENNI – CENTRO DE NUTRIÇÃO INFANTIL DE FOZ DO IGUAÇU

**Suplente:** PROVOPAR AÇÃO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU

**II – REPRESENTANTES DE TRABALHADORES DO SETOR DE ASSISTÊNCIA**

**Titular:** NUCRESS – NÚCLEO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL

**Suplente:** CRP – CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA

**III – REPRESENTANTES DOS USUÁRIOS OU ORGANIZAÇÃO DE USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**Titular:** ENTIDADE MULHER COMU-NIDADE

**Suplente:** CEPADA – CENTRO DE ESTUDOS, PESQUISA E ATENÇÃO DROGAS E AIDS

**Titular:** APPADOM – ASSOCIAÇÃO DE PAIS, PARENTES E AMIGOS DOS PORTADORES DE SAÚDE MENTAL

**Suplente:** ARAFOZ – ASSOCIAÇÃO DOS RECICLADORES AMBIENTAIS DE FOZ DO IGUAÇU

**Titular:** CEPADA – CENTRO DE ESTUDOS, PESQUISA E ATENÇÃO DROGAS E AIDS

**Suplente:** ASSOCIAÇÃO SÃO JOÃO

**Titular:** CENTRO DE DIREITOS HUMANOS

**Suplente:** APPADOM – ASSOCIAÇÃO DE PAIS, PARENTES E AMIGOS DOS PORTADORES DE SAÚDE MENTAL (FOZ DO IGUAÇU, 2005b)

A composição do CMAS, respeita a paridade necessária descrita na LOAS e na PNAS, ao mesmo tempo que, por meio da descrição dos conselheiros governamentais a intersectorialidade no campo da Política de Assistência Social. As ações e a prática da intersectorialidade sempre foram um desafio as políticas sociais. No caso específico da Política de Assistência Social, este desafio tem muitas vezes implicado na impossibilidade de atendimento aos usuários, seja pela falta de informação, de conhecimento dentre outros fatores.

Ao se definir por meio de uma Lei a composição dos membros governamentais de forma contemplar diversas áreas da política social têm-se um avanço que pode dar início a um processo de avanço no diálogo da compreensão e construção de ações estratégicas necessárias ao andamento da Política. Se isto se transforma em resultados concretos, pode estar se iniciando o entendimento apontado por Junqueira, 1999 *apud* Comerlatto et al (2007, p. 267)

A intersectorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços para garantir o acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses.

Esta articulação estando presente permitirá ainda que o CMAS nos seus processos internos de planejamento, fiscalização, capacitação enfim, fortalecimento da política amplie os horizontes de sua intervenção. Como afirma Correia, 2005 *apud* Comerlatto et al (2007, p. 268)

O planejamento e a execução de ações, na perspectiva intersectorial, em meio ao cotidiano dos conselhos gestores, requerem um movimento mais ampliado de “articulação do conselho com a sociedade para fortalecer a representatividade [...] e evitar a sua cooptação pela burocracia [...]”. Requer ainda a promoção da “articulação permanente entre os conselhos [...] da esfera municipal, e destes com os das esferas estadual e nacional para fortalecer as lutas conjuntas”.

Estas são perspectivas postas a partir da descrição da composição do CMAS que descrevemos a seguir nas análises realizadas.

#### 4.3 EIXOS 1 E 2- AÇÕES DELIBERADAS PELO CMAS QUE SE ENCONTRAM DIRETAMENTE LIGADAS AO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PNAS E DO SUAS E OS PROCESSOS DE TENSÃO ESTABELECIDOS NA A PARTIR DA AÇÕES DO CMAS;

O ano de 2005 foi um ano de mobilizações e debates no campo da Assistência Social. Ano realização das Conferências de Assistência Social nas esferas da União, dos Estados e Municípios. Dois anos antes, em 2003, quando da realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, a sociedade brasileira deu um importante passo em direção à construção de um arcabouço jurídico, que permitisse dar materialidade aos preceitos descritos na LOAS desde 1993, ou seja, conferisse a direção política necessária. Esta conferência teve como tema a “Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de Loas. Esta conferência teve como principal deliberação a construção da PNAS/SUAS, estabelecendo novos parâmetros no trato da Assistência Social no país. Passados dois anos, era o momento de se realizar a primeira avaliação do andamento da PNAS aprovada em 2004.

Em Foz do Iguaçu, o CMAS também se mobiliza para garantir a realização da Conferência Municipal de Assistência Social. Consta como uma das pautas da reunião ordinária do CMAS, de 25/05/2005, ata<sup>39</sup> nº 08/2005 **“encaminhamentos para a VI Conferência Municipal de Assistência Social” (fls. 28)**. Nesta reunião, estiveram presentes a Secretária Municipal de Ação Social e Assuntos da Família (gestora municipal da política de Assistência Social) e o Prefeito do município. Cabe anotar que em 2004 ocorreram eleições municipais e um novo grupo político assume a gestão do município.

Na ata em análise a Secretária, ao fazer uso da palavra, se manifestou da seguinte forma

---

<sup>39</sup> É importante registrar que a transcrição da ata segue exatamente a forma do registro. O conteúdo da ata é feito pelo 1º ou 2º secretário do CMAS conforme consta de seu regimento. Por isso em determinados momentos as falas aparecem em sentido literal e em outros expressam o que quem está fazendo uso da palavra quer dizer.



[...]é momento de rever as questões sociais, preciso estudar muito sobre a sobre a PNAS, é necessário refazer o organograma para o funcionamento integrado, integrando as ações e os departamentos da secretaria, diz ser necessário fazer um bom trabalho de assistência social no município para que a secretaria passe a ter respeito e prioridade porque ela é tão importante quanto as demais. (Ata nº 08/05, fls. 29)

Logo em seguida, foi dada a palavra ao Chefe do Executivo que depois dos cumprimentos formais se manifestou da seguinte forma conforme registrado na ata

[...] o senhor prefeito municipal colocou sua preocupação sua preocupação com a área por ser uma área delicadíssima, precisa haver mudança de rumo na política porque o estado não vai assumir o papel da família, então há uma necessidade de atender a família porque senão os problemas vão se avolumando. Acrescentou que sua proposta é dividir o atendimento em três setores: idoso, rua, ONGs/criança. E o atendimento a criança será dividido em droga, violência e órfão. [...] (Ata nº 08/05, fls. 29)

Logo após esta fala, uma conselheira, representante da sociedade civil, pede a palavra e diz que

[...] a assistência social encontra-se em fase de positiva no Brasil, pois houve uma definição de assistência social a partir da reformulação da PNAS e a construção do SUAS, com a centralidade na família, especificando os serviços de Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial, quando há direito violado, estabelece níveis de complexidade, bem como a importância da NOB/SUAS, cuja nova proposta será aprovada em julho pelo CNAS e irá normatizar o SUAS, e a criação dos CRAS. Serão realizados trabalhos de

**intersectorialidade entre as demais políticas e com a comunidade, bem como a articulação da rede que se encontra fragmentada. Porém é de responsabilidade do órgão gestor da assistência social a articulação da rede e das ONG'S que fazem parte da rede, no entanto se faz necessário uma diretriz e conhecimento, centralidade das ações e articulação das mesmas. Foi realizada a proposta de 05 (cinco) CRAS no município de Foz do Iguaçu. (Ata nº 08/05, fls. 30)**

Novamente o chefe do executivo se manifesta “[...]o Sr prefeito propõe que este atendimento seja realizado nas escolas, tem que trazer a associação de moradores para a s escolas [...]” (fls. 30).

O registro desta ata nº 08/2005, nos permite realizar algumas análises. Pelas falas dos conselheiros expressa na fala da conselheira acima, nos permitimos entender que o CMAS havia tomado conhecimento do conjunto de mudanças estabelecidas pela PNAS. A fala indica que as discussões e preocupações do CMAS, naquele momento se davam no sentido de pensar conjuntamente com os gestores da Política de Assistência Social no Município formas e processos de implantá-la.

É preciso considerar que tanto a gestora da política quanto o Chefe do Executivo, apresentam em suas falas desconhecimento acerca das normatizações, das formas de organização e de prestação dos serviços socioassistenciais propostos pela PNAS.

Esta incompreensão não pode ser dissociada da análise de que, muitas vezes, a manutenção de uma concepção de que a assistência social se destina a pobres e de que nela cabem todas as situações que incluem as necessidades dos sujeitos. Tem-se aí, de forma velada a expressão de uma cultura política onde

Cristaliza-se, desse modo, a noção de que a assistência social se constitui em ação compensatória de desigualdades, destinada apenas a neutralizar riscos que os “miseráveis” podem trazer as liberdades individuais e à concorrência privada. Afinal, o mercado deve ser capaz de atendê-los, pois esta não é tarefa “exclusiva” do poder estatal. (OLIVEIRA, 2003, p. 119)

A PNAS estabeleceu níveis de proteção social divididos entre básica e especial, sendo que a especial se divide entre média e alta complexidade (PNAS, 2004). Outro elemento a ser considerado é a proposta de divisão dos eixos de intervenção que o chefe do executivo faz e aquilo que está disposto na política.

Ao estruturar a assistência social do ponto de vista da organização dos serviços, divididos por níveis de proteção, com equipamentos/estruturas próprias, equipes de referência por nível de proteção, a política busca romper com a fragmentação dos serviços estabelecendo uma processualidade de acordo com a problemática estabelecida e o nível de proteção que requisita.

Outra questão importante é a idéia de que o Estado não vai assumir o papel da família. A PNAS estabelece em uma de suas diretrizes a centralidade da família no processo de concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. No entanto é preciso cuidado, pois como afirma Couto, Yazbek, Raichellis (2010, p. 45)

A matricialidade sóciofamiliar é outro aspecto a ser destacado na Política Nacional de Assistência Social, pois se desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeitos e sociedade. Aspecto polêmico desde a concepção de família (*de que família esta se falando?*) até ao tipo de atenção que lhe deve ser oferecida. (grifos da autora)

As autoras ainda chamam a atenção para a idéia de que

O reforço da abordagem familiar no contexto das políticas sociais, tendência que se observa não apenas na assistência social, requer portanto, cuidados redobrados para que não se produzam regressões conservadoras no trato com as famílias, nem se ampliem ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres. (COUTO, YAZBEK, RAICHELLIS, 2010, p. 45)

As discussões da ata descritas demonstram que o CMAS, tem estabelecido uma tensão que com o gestor municipal. Este tensionamento esta posto no campo da disputa em torno de uma concepção, do conhecimento sobre o conteúdo da Assistência Social. Esta tensão se reafirma a necessidade de compreender que

[...] a assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira. (SPOSATI, 2009, p. 15)

O processo indicado pela autora nos parece, passa a permear os processos de relação desenvolvidos entre o CMAS e a gestão municipal.

De acordo com o que estabelece a PNAS, entende-se que as Conferências de Assistência Social “[...] são instâncias deliberativas com atribuição de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social.” (BRASIL, 2004, p.128)

Como espaços de deliberação, entende-se que aquilo que se é decidido pelas Conferências deve ser incorporado pela gestão municipal no conjunto de ações da política, ou seja, estas deliberações indicam ao gestor municipal a forma de condução da política e o seu descumprimento é passível de representação judicial junto ao Ministério Público.

As deliberações da VI conferência Municipal de Assistência Social realizada em 30 de agosto de 2005, cujo tema foi: “SUAS: Estratégias e Metas para a implementação da Política de Assistência Social”, foram enviadas na forma de relatório ao gestor municipal.

Embora estas tenham sido cobradas do Gestor Municipal pela sociedade civil organizada via CMAS, no sentido de poder se adequar ao que estabelece a PNAS, e assim poder inclusive avançar para a gestão básica, o que se verifica é que estas determinações da PNAS, ratificadas pela VI Conferência Municipal não foram totalmente atendidas, como se pode verificar nas Atas do CMAS nº 21/2005, 29/2005 e 30/2005. A citação das atas onde constam as cobranças ao gestor Municipal em torno do cumprimento das deliberações da

Conferência é importante como veremos a seguir.

Ao iniciar os processos de implantação das deliberações da PNAS/SUAS, todos os municípios se encontravam na mesma condição, e explicamos porque.

A PNAS 2004 estabeleceu três níveis de gestão<sup>40</sup> – inicial, básica e plena – para os municípios de baseando-se no seu porte/número de habitantes aderissem a gestão do SUAS de acordo com as suas características e capacidade de gestão. Os municípios, de acordo com seu porte, foram assim definidos, Pequeno Porte I e II, Médio Porte I e II, Grande Porte e Metrópoles. Para aderir a cada um destes níveis de gestão existiam requisitos (estrutura prévia existente no município), responsabilidades (metas a cumprir) e incentivos (transferência de recursos). O processo de adesão ao SUAS foi denominado de processo de habilitação, ou seja, o município, se manifestava estar apto a cumprir aquilo que o nível de gestão exigia conforme descrito na NOB/SUAS-2005. Aqueles que não tinham condições de estar em nenhum dos níveis eram considerados não habilitados. (PNAS, 2004, NOB-SUAS/2005)

O município de Foz do Iguaçu, classificado como de grande porte, faz a adesão ao SUAS e é habilitado para o nível de Gestão Inicial em dezembro de 2005.

Na conferência de 2005 são realizadas uma série de deliberações para que a gestão municipal pudesse chegar ao final do ano e solicitar alteração de nível de gestão, se habilitando para a gestão básica. Estas deliberações se deram pautadas naquilo que determinava a PNAS, como requisitos e responsabilidades para adesão ao nível de gestão básica.

Na reunião ordinária do CMAS realizada em 14/12/2005 ata nº 29/05, tem como um dos pontos de pauta **“deliberação de solicitação para habilitação em gestão básica no SUAS” (fls. 65),**

Nível em que o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o Gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio de desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso, deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários

---

<sup>40</sup> Para conferir com mais detalhes o processo dos níveis de gestão dos municípios indicamos a leitura da PNAS 2004 e a NOB-SUAS/2005, ambos os documentos encontram-se disponíveis para consulta e impressão no site [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

que promovam os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território. (PNAS, 2004, p.99)

Os conselheiros, considerando que as deliberações da conferência vinham de encontro a necessidade de organização local para a habilitação no nível de gestão básica e considerando que tais deliberações não haviam sido cumpridas, votaram pela não aprovação da solicitação de habilitação em nível de gestão básica aparece registrado na ata em análise

**Os conselheiros em deliberação não aprovam a habilitação em gestão básica do sistema municipal de assistência social do município de Foz do Iguaçu pelo motivo da não apresentação dos requisitos necessários para a habilitação em gestão básica, conforme solicita a norma operacional básica. (Ata nº 29/05, fls. 65)**

Na continuidade desta ação, os conselheiros ainda tomam outra deliberação importante

**Diante da não aprovação da concessão de solicitação de habilitação em gestão básica do sistema municipal de assistência social de Foz do Iguaçu, o conselho deliberou pelo encaminhamento de ofício solicitando a presença do gestor municipal, em reunião extraordinária, a realizar-se no dia 21 de dezembro de dois mil e cinco, para que junto ao conselho apresente uma carta compromisso indicando prazos e datas para o cumprimento dos requisitos necessários para habilitação do município em gestão básica. (Ata nº 29/05, fls. 65)**

A tensão que foi produto deste ação do CMAS deve ser entendida como um processo de resistência no processo de construção da PNAS e do SUAS. A resistência se dá no sentido de não aceitar que a Política de Assistência Social seja implantada de qualquer jeito ou forma. Como diz Yazbek 2000 apud Brisola (2008, s/p)

Historicamente a Assistência Social foi alvo preferencial das demandas políticas, do mandonismo local, da tutela e do favor, e a oferta dos serviços – programas e projetos desenharam-se de forma fragmentadas e descontínua, centralizados, clientelistas, burocráticos, seletivos, desmobilizadores e tradicionais, sem considerar as efetivas necessidades dos usuários e, sobretudo, sem se constituir em uma política de direitos.

Concordar com a implantação da política sem que estejam estabelecidas as condições mínimas postas na normatização significa retroceder na concepção de direito conquistada pela Assistência Social. Para, além disso, o CMAS cumpre com o disposto na Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 237/06 art. 3º inciso II que regula as atribuições dos Conselhos de Assistência Social, informando como competência dos mesmos

aprovar a Política Estadual, do Distrito Federal e Municipal, elaborada em consonância com a PNAS - Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, podendo contribuir nos diferentes estágios de sua formulação;

O chefe do executivo municipal não compareceu a reunião extraordinária de 21 de dezembro de 2005 conforme consta na ata nº 30/05 nem enviou a carta compromisso conforme solicitação do CMAS.

Na primeira reunião do ano de 2006, realizada em 13 de janeiro de deste ano, conforme a ata nº 01/06, a gestora municipal da Política de Assistência Social, compareceu a reunião, justificou a impossibilidade de participação do prefeito e entregou a carta assinada pelo mesmo, se comprometendo com datas e prazos para a implantação da política, como fica explícito no cronograma abaixo.

AÇÃO	INÍCIO
Reestruturação do Órgão Gestor da Assistência Social renomeando-o para Secretaria Municipal de Assistência Social, composto pelos Departamentos de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. E ainda, para cumprir ao disposto na NOB/SUAS em relação aos instrumentos de gestão, sistema de monitoramento, informação e avaliação e organização da rede socioassistencial, será implantada e implementada a coordenação de monitoramento da gestão.	Fevereiro/2006
Ampliação do quadro de recursos humanos, especialmente de profissionais assistentes sociais e psicólogos, tendo por meta ter um quadro técnico composto por no mínimo 18 profissionais assistentes sociais e 06 psicólogos, para atuação junto aos programas, serviços, projetos e benefícios executados diretamente pelo gestor municipal da assistência social.	Março/2006
Alocação e Execução de todos os recursos destinados a ações finalísticas da assistência social no Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS –, com deliberação e acompanhamento do CMAS.	Fevereiro/2006
Instituição de, no mínimo, dois CRAS – Centro de Referência de Assistência Social –, em consonância com critérios indicados pela PNAS – Política Nacional de Assistência Social – e NOB/SUAS e deliberação da Conferência Municipal de Assistência Social, com equipe de profissionais apta a estabelecer estratégias promocionais à inclusão social e ao exercício da cidadania, independente da equipe que atua diretamente no órgão gestor.	01 CRAS em Março/2006 e 01 CRAS em Julho/2006
Estruturação física com equipamentos adequados e equipe necessária, inclusive de profissionais assistentes sociais para atendimento na concessão do BPC – Benefício de Prestação Continuada – e Benefícios Eventuais.	Abril/2006

AÇÃO	INÍCIO
Disponibilizar profissional de nível superior, da área social, para a Secretaria Executiva do CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.	Abril/2006
Apresentar Projeto de atuação com vista à inserção e acompanhamento de beneficiários do BPC.	Maio/2006
Apresentar resultado do diagnóstico social que está sendo realizado.	Abril/2006
Disponibilizar profissionais assistentes sociais para efetuar monitoramento das ações, programas, projetos, serviços e benefícios da área de assistência social, com abrangência municipal, bem como, elaboração e acompanhamento dos instrumentos de gestão e manutenção dos sistemas de avaliação e informação no que concerne a rede socioassistencial do Município.	Abril/2006
Apresentar plano de ação que viabilize a garantia de prioridade no acesso aos serviços de proteção social básica, de acordo com a suas necessidades, as famílias e seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda instituído pela Lei Federal nº 10.836/04.	Maio/2006

Fonte: Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu:  
[http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/orgaos\\_oficiais/diario/edicoes\\_antiores/Edicao\\_587/Conselho\\_587.htm](http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/orgaos_oficiais/diario/edicoes_antiores/Edicao_587/Conselho_587.htm)

Nesta mesma reunião, o CMAS, aprovou a solicitação do município par habilitação na gestão básica do SUAS. Os resultados obtidos pelo CMAS com esta ação possibilitaram entender que se pode estabelecer processos de mediação política onde se tenha como horizonte a defesa de direitos e a qualidade dos serviços prestados aos usuários da Política de Assistência Social.

No caso específico fica claro que o CMAS entende que o mesmo

Não pode ser compreendido como instância para produção de impasses ou conchavos, mas como ambiente justificado para a busca de entendimentos em torno de programas sociais adequados ao atendimento dos destinatários da assistência social. Esta é uma destacada competência do Conselho, pois a mais significativa dimensão do controle social, exercida pela sociedade civil, reside em sua capacidade de influir na agenda governamental. (CAMPOS, 2006, p.112)



O CMAS, por entender a necessidade e urgência da implantação da PNAS/SUAS, nas sessões plenárias dos dias 15/02 e 22/02/2006, respectivamente atas nº03 e 04/2006 registram que o CMAS, na reunião do dia 15/02 teve como ponto de pauta a aprovação do Plano Ação da Política Municipal de Assistência Social referente ao exercício de 2006. Como vários Conselheiros ainda não tinham familiaridade com os instrumentos de gestão do SUAS, solicitaram que o Plano fosse aprovado em reunião posterior e que os conselheiros do CMAS recebessem capacitação para entender a finalidade do plano. Esta solicitação fica explícita na ata mediante a seguinte descrição

**[...] a conselheira [...] disse que não se sentia segura para aprovar o plano de ação municipal para a política de assistência social pois não conhecia e não entendia aquelas propostas, solicitou se o plano não poderia ser aprovado na próxima reunião e se a Secretaria Municipal de Ação Social e Assuntos da Família não poderia dar um curso até a próxima reunião para entender o que é o plano. (Ata nº 04/06, fls. 90).**

Na mesma ata consta o que a representante da Secretaria Municipal de Assistência Social respondeu

**[...] a técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social disse que todos os conselheiros tem que conhecer os instrumentos de gestão do SUAS, pois secretaria não pode esperar que os conselheiros entendam para só depois dar continuidade aos seus trabalhos pois tem datas e prazos para cumprir com outras instâncias. (Ata nº 04/06, fls.90-91)**

Logo em seguida vários conselheiros se manifestam como consta na ata

**[...] os conselheiros se manifestaram dizendo que a técnica não pode entender desta forma situação, existem conselhos governamentais e da sociedade civil que não entendem o que é um plano, os conselheiros disseram que é preciso respeitar as diferenças ainda mais**

**quando é um usuário que faz a pergunta como foi neste caso. (Ata nº 04/06, fls.93)**

Após esta situação, o CMAS deliberou por estabelecer uma capacitação para os conselheiros, por um prazo de 60 dias a contar para o início em 15 dias. Adiouse a aprovação do plano para a reunião posterior de 22/02/06, conforme consta na ata 04/06, e os conselheiros tiveram antes da aprovação do plano uma explicação detalhada se sentindo preparados para aprovação de tal instrumento de gestão.

Os instrumentos de gestão da PNAS e do SUAS são o Plano de Assistência Social, o Orçamento da Assistência Social, a Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação e o Relatório de Gestão.<sup>41</sup>

Entende-se que o espaço dos conselhos é composto por um grupo heterogêneo, com diferenças de saberes, praticas, tendo apreender a realizar exercício do respeito a diversidade seja ela de qualquer natureza.

A Resolução nº 237, de 14 de Dezembro de 2006, trás no capítulo “Do funcionamento dos Conselhos de Assistência Social”, no artigo 18

Devem ser programadas ações de capacitação dos conselheiros por meio de palestras, fóruns ou cursos, visando o fortalecimento e a qualificação de seus espaços de articulação, negociação e deliberação e, para tanto, deve-se prever recursos financeiros nos orçamentos.

Portanto, os CMAS ao demandarem a necessidade de capacitação e demandá-la a gestora municipal busca garantir processos de qualificação ao exercício do controle social, entendendo que é preciso conhecer a Política de Assistência Social em suas entranhas para poder pensá-la, planejá-la e executá-la.

Apesar de o gestor municipal se mostrar solícito ao CMAS, observa-se, pelo exame das atas que com passar do tempo, pouco do se pactuou na carta compromisso foi efetivado. Identificamos por meio das atas 06, 07, 12, 13 e 17 de 2006 (fevereiro a agosto), que foram alteradas a estrutura física do CMAS, foi destinado um profissional de nível superior com formação na área de Serviço Social, para exercer a função de Secretário Executivo do CMAS, o que possibilitou ampliar e melhorar as condições de execução operacionais do CMAS. Consta

---

<sup>41</sup> As particularidades de cada um destes instrumentos de gestão estão contidos na NOB-SUAS/2005.

também que a capacitação realizada pelo CMAS auxiliou, na compreensão e apreensão das necessidades da política.

Constam nas atas referentes a este período uma série de solicitações encaminhadas pelo CMAS, por meio de ofício ao gestor municipal solicitando agilidade nos processos de criação das condições necessária a plenitude da gestão básica na política de Assistência Social.

Após seis meses de negociação e tentativa de dialogar com o gestor municipal para integralidade das ações e manutenção do nível de gestão básica do SUAS, o CMAS, decide articular outra estratégia. Consta da ata nº 19 da reunião do dia 13 de setembro de 2006, dois pontos de pauta de destaque, a saber, **“reprogramação dos saldos de 2005 do Fundo Municipal de Assistência Social, apresentação do demonstrativo sintético físico-financeiro anual de 2005”**<sup>42</sup>

A reprogramação de saldo é um instrumento que a NOB-SUAS 2005 permite ao gestor municipal no caso da impossibilidade da execução dos recursos financeiros do co-financiamento da esfera federal. No entanto no caso de Foz do Iguaçu, a reprogramação do saldo se deve a outros motivos como consta na ata nº 19/06

**[...] o contador da Secretaria Municipal de Ação Social e Assuntos da Família informou que pela não realização dos serviços socioassistenciais que são do nível de gestão básica do SUAS e o município não ter depositado a contra partida no fundo municipal não houve movimentação financeira do fundo municipal de assistência social justifica necessidade de reprogramação do saldo conforme previsto na nob-suas[...] (Ata nº 19/06, fls. 19)**

Em seguida uma conselheira governamental se manifesta dizendo que

**[...]acho que se eu entendi o que o [...] falou, não é que não teve movimento na conta do conselho se eu entendi não teve os programas**

---

<sup>42</sup> Para se ter clareza do processo de transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social consultar a NOB-SUAS/2005 e a resolução nº 459 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome que dispõe sobre “[...] a forma de repasse dos recursos do co-financiamento federal das ações continuadas da assistência social e sua prestação de contas, por meio do SUAS Web, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

**que tinha que ser implantado e o município não fez a parte dele depositando na conta o que era a sua parte. (Ata nº 19/06, fls. 20)**

**Um outro conselheiro se manifesta dizendo [...] o que ta acontecendo é que não tem gestão básica e nenhum programa e se a gente aprova para gastar o recurso de novo vamos acabar tendo que responder pois falaram de uma resolução que a gente também é responsável[...] (Ata nº 19/06, fls.20)**

O que ocorreu é que uma conselheira se manifestou relembrando a resolução nº 459 do MDS, que regula os repasses fundo a fundo e diz que

Art. 8º O Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do SUAS é o instrumento de prestação de contas do co-financiamento federal das ações continuadas de assistência social, no SUAS Web, elaborado pelos gestores e submetido à avaliação do Conselho de Assistência Social competente, que verifica o cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Ação, de acordo com o Anexo II desta Portaria.

Art. 9º O Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira deverá ser enviado, eletronicamente, para aprovação do MDS, até o último dia do mês de fevereiro do ano subsequente ao de execução, já com sua avaliação pelo Conselho de Assistência Social competente.

Tanto a reprogramação de saldo quanto o demonstrativo sintético financeiro anual devem ser aprovados pelo conselho, e o mesmo insere estes dados depois de aprovado no sistema SUAS WEB.

Portanto, partindo do princípio da co-responsabilidade de gestão que se entende que se o CMAS aprova tal situação se torna co-responsável por ela.

Neste sentido o conselho toma duas deliberações importantes, a primeira é **“[...] por maioria dos votos não se aprova a reprogramação de saldo e nem o demonstrativo sintético físico financeiro de 2005” (Ata nº 19/06, fls.22)**

A outra decisão

**[...] o CMAS irá produzir e enviar ao ministério público num prazo de 15 dias um relatório demonstrando os processos que ocorreram desde a conferência municipal de**

**assistência social de 2005 até a data desta reunião e pedir que o ministério público tome as medidas corretas [...] (Ata nº 19/06, fls.22-23)**

Decidiu-se que o relatório seria encaminhado para o gestor municipal para que este estivesse ciente da decisão do CMAS.

Esta ação do CMAS desencadeou várias outras, de um lado como consta nas atas subseqüentes, na ata 23/06 da reunião de 18/10 /2006 o gestor municipal apresenta o a proposta de trazer para a Secretaria Municipal de Assistência Social o Cadastro Único e as ações do Programa Bolsa Família, esta era uma das deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social de 2005.

A outra questão que aparece na mesma ata é a substituição de seis conselheiros governamentais do CMAS como descrito no item 2 da pauta **“posse dos seis novos conselheiros governamentais indicados pelo Chefe do Executivo Municipal”**. (Ata nº 23/06, fls. 25)

As decisões e a postura do CMAS tem sido importante para garantir a execução dos serviços da política de Assistência Social. Desde 2004 o Programa Bolsa Família e seu Cadastro Único estavam entregues a uma entidade do voluntariado descumprindo totalmente o as disposições da PNAS-SUAS/2005. Portanto, a recondução da execução do Bolsa Família pela Secretaria Municipal de Assistência Social recoloca o programa na dinâmica dos serviços públicos.

Em relação à substituição dos conselheiros governamentais, fica claro a intenção de provocar no interior do CMAS uma dinâmica contraditória, tentando alterar a correlação de forças, em relação aos processos de pressão em defesa da implantação das determinações da PNAS e do SUAS que o conselho vinha realizando.

Na ata de nº 26 de 13 de dezembro de 2006, consta da reunião a participação do promotor público de Foz do Iguaçu, em virtude da manifestação enviada pelo CMAS. Consta da ata a seguinte manifestação do promotor

**[...] o CMAS cumpre a sua tarefa de fiscalizar a política pública, por isso o Ministério Público esta aqui hoje. Por entender que no relatório que enviaram tem questões importantes que afetam os direitos da população mais empobrecida. É papel do Ministério Público ter esta articulação com os conselhos para garantir o cumprimento das deliberações e garantir que**

**as políticas públicas e sociais que garantem direitos sejam executadas. O gestor municipal terá um prazo de 60 dias para responder ao ministério público por meio de ofício que entregarei hoje ao chefe do executivo. (Ata nº 23/06, fls. 29)**

No período subsequente, verificou-se por meio do registro nas atas que o município realizou outras ações cumprindo assim, alguns termos da carta compromisso. Implantou quatro Centros de Referência de Assistência Social em dezembro de 2006, contando com as equipes de referência conforme descrito na PNAS e no SUAS.

Conforme se constata na ata nº 01/2007 da reunião ordinária de 14 de fevereiro de 2007, onde consta como item 2 da pauta **“apresentação do Projeto do CRAS – Centro de Referência de Assistência Social.” (Ata nº 01/07, fls. 01).** Esta importante conquista é resultado da mobilização do CMAS da defesa da implementação do SUAS. Significa resultado prático de uma luta que se iniciou em 2005.

Durante a reunião a Secretária Municipal de Ação Social e Assuntos da Família informa que **“[...] já se iniciaram os estudos de impacto financeiro para a contratação por meio de concurso público de 15 assistentes sociais, 10 psicólogos e 10 técnicos administrativos para a secretaria para formar corretamente as equipes dos CRAS, e substituir os que estão nos CRAS provisoriamente por contrato terceirizado.” (Ata nº 01/07, fls. 03)**

Decidiu-se pela aprovação do projeto do CRAS, três no total, e também decidiu-se que na próxima reunião do CMAS iria se dedicar juntamente com os técnicos da secretaria construir o plano de ação para os CRAS. Diante das ações que se ampliaram indicando que a PNAS/SUAS, ainda que lentamente, ganhavam concretude, o CMAS decidiu então, solicitar que a gestora municipal da política de assistência reapresentasse a solicitação da reprogramação de saldos do Fundo Municipal de Assistência Social e o demonstrativo sintético físico-financeiro de gestão, fazendo os devidos ajustes, para que fosse aprovado, liberando assim o município para solicitar junto ao MDS, os recursos disponíveis para o nível de gestão básica.

Assim, na reunião de 28/02/07, conforme consta na ata 02/07, as questões postas acima foram votadas e aprovadas.

O CMAS, como as atas demonstram, tem cumprido suas atribuições no processo de fiscalizar a política de Assistência Social,

mas mais que isso, também tem estabelecidos processos de mediação necessários a condução dos processos onde os enfrentamentos se estabelecem.

Na ata nº 05/2007 da reunião de 11 de abril de 2007 tinha como pauta **“analisar o funcionamento dos CRAS; organização da VII Conferência Municipal de Assistência Social; relatórios do fundo municipal de assistência social” (Ata nº 05/07, fls. 23)**

Constatou-se que um mês depois da pactuação feita em reunião do CMAS na reunião de fevereiro, os CRAS se encontravam sem as equipes, funcionando somente com um membro da equipe de referência, assim relata a técnica da Secretaria. [...] **o contrato de 120 dias se encerrou e só ficaram as assistentes sociais, as psicólogas foram demitidas por força de contrato, ainda não tem previsão para o concurso público. Os CRAS sem telefone equipamentos de informática. (Ata nº 05/07, fls. 23)**

Por solicitação dos conselheiros houve uma inversão do ponto de pauta para que a técnica pudesse apresentar o relatório do Fundo Municipal de Assistência Social. A técnica então apresentou o relatório informando que

**[...] após a autorização do CMAS para a reprogramação do saldo o gestor enviou ao MDS o planejamento apresentado no conselho e recebeu autorização para movimentar os recursos das ações sócioeducativas de apoio a família, ações essas a serem executadas no CRAS, só que até o momento o município não apresentou a contrapartida e as ações não foram executadas, a transição do cadastro único do programa bolsa família também foi interrompido, continuando a funcionar no provopar. (Ata nº 05/07, fls. 23-24)**

Diante da situação apresentada pela técnica da secretaria, o CMAS, deliberou por enviar um ofício ao gestor municipal solicitando esclarecimentos sobre a realidade da política de assistência social no município. O CMAS entendeu que embora tivesse por meio de ações coletivas conjuntas, construído junto com a gestão municipal condições para avançar na implantação do SUAS as ações acabaram por retroceder, tornando precárias as condições de funcionamento do CRAS, as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família não estão recebendo nenhum tipo de serviço socioassistencial.

Na medida em os serviços não estão sendo realizados, a população usuária da política de assistência social, está totalmente descoberta, dependendo única e exclusivamente da transferência de renda por meio do Programa Bolsa Família.

Outra deliberação do CMAS nesta reunião foi solicitar ao gestor por meio de ofício um relatório completo das ações de assistência social no município a ser apresentado na próxima reunião do conselho.

Dentro do que está determinado na PNAS e no SUAS, Foz do Iguaçu é um município de grande porte, portanto ainda que em gestão básica, deve executar ações da Política de Assistência Social em todos os níveis de proteção, básica e especial de média e alta complexidade.

Na reunião de 25 de abril de 2007, ata nº 06/07, a pauta tinha as seguintes discussões, **“apresentação de relatório de ações da assistência social pela Secretaria Municipal de Ação Social e Assuntos da Família; aprovação do plano de gestão referente ao exercício de 2006, e o plano municipal de assistência social de 2007”**

Constatou-se no relatório os seguintes problemas, todas as ações da proteção social de média e alta complexidade estavam sendo executadas por uma entidade conveniada com a prefeitura municipal, as equipes destes serviços não estavam adequadas aos critérios do SUAS e da NOB-2005; nas ações de proteção social básica os CRAS estavam funcionando com estrutura física precária com quadro técnico insuficiente para a execução das ações, sendo possível até o momento somente cadastrar a famílias mas não oferecer nenhum tipo de ação concreta.

Aqui não podemos nos furtar de recuperar elementos fundamentais, que estão no pano de fundo na lógica da administração do Estado e que traduzem em ações concretas no município de Foz do Iguaçu quando se trata da política de assistência social. Tais ações, tem uma relação direta com os processos que incidem sobre a lógica da reforma/contrarreforma do Estado brasileiro e sua implicação direta nos serviços sociais. Como diz Costa (2006, p. 208)

Uma das conseqüências do processo de reforma do Estado é a redução da máquina estatal, especialmente na operacionalização dos serviços sociais. A diminuição do tamanho do Estado não é um fator isento de interesses, mas evidencia a polêmica dentro da sociedade sobre que funções o Estado deve realizar e qual seu papel na prestação dos serviços sociais [...] com a proposta de uma



nova forma de prestação de serviços sociais em que o poder público se retira da operacionalização dos serviços e cria instrumentos de parcerias com o setor privado.

Nesta mesma lógica, mas tratando diretamente do impacto nas relações de trabalho, Behring (2006) indica que no processo de contrareforma do Estado uma série de estratégias são criadas para possibilitar novas formas de ingresso e subsequente contratação de trabalhadores. Dentre estas estratégias estão às novas formas de contratação (terceirizada) de trabalhadores, onde os mesmos não têm garantido os direitos historicamente conquistados pelas lutas sociais destes sujeitos. O que prevalece é a lógica da flexibilização do trabalho.

Outro elemento que comparece nos debates e análises acima postos remete a questão da manutenção de entidades do terceiro setor na execução da política de assistência social em âmbito Municipal. Esta estratégia também consta dos propósitos da reforma do Estado difundindo a idéia de que do ponto de vista dos serviços sociais o Estado é ineficiente, insuficiente e necessita buscar outras experiências de gestão. Neste caso, estas experiências se encontram no setor privado tido como referência no setor de serviços, inclusive na prestação de serviços sociais. (IAMAMOTO, 2006)

Nesta lógica, podemos entender que estas parcerias na execução dos serviços sociais não são outra coisa

[...] senão *o repasse de verbas e fundos públicos no âmbito do Estado para instâncias privadas* [...] E nessa verdadeira transferência de recursos para os setores privados não ocorre sem uma clara utilidade política governamental. O Estado é, portanto, mediante a legislação (leis como do “voluntariado”, do “terceiro setor”, das “Oscip”, das “parcerias”) e repasse de verbas, um verdadeiro subsidiador e promotor destas organizações e ações do chamado “terceiro setor” e da ilusão do seu serviço. (MONTAÑO, 2002, p. 146)

Tem se então, a partir das afirmações acima, de diversas formas, a transferência, da responsabilidade do Estado com as políticas públicas para a sociedade civil.

Não se percebeu no relatório nenhum encaminhamento que

indicasse ações do gestor municipal no sentido de apresentar alternativas aos problemas apresentados. Embora o CMAS, contribuído por diversas vezes no sentido de possibilitar que gestor adequasse a situação do município, ainda que gradativamente, as ações que o mesmo realiza têm ficado sempre no campo das ações esporádicas, fragmentas e descontinuadas.

Os dois pontos de pauta diziam respeito à aprovação do relatório de gestão de 2006 e o Plano Municipal de Assistência Social de 2007 ocorreu à seguinte discussão. O MDS, nas ferramentas de gestão do SUAS, disponibilizadas on-line pelo SUAS-WEB possibilitava ao CMAS, inserir ressalvas em relação ao relatório de gestão e assim foi feito. A deliberação foi a seguinte, **“aprovar o relatório de gestão e apontar todas as ressalvas necessárias para que se possa entender os momentos onde o CMAS pactuou ações com o gestor municipal possibilitando a organização e reprogramação das ações e que não foram cumpridas pelo gestor” (Ata nº 06/07, fls. 29).**

Em relação ao Plano, este foi aprovado, pois foram feitas alterações durante a reunião, permitindo sua melhor organização.

Algumas manifestações de conselheiros da sociedade civil retratam algumas análises feitas durante os debates realizados nesta reunião. Consta da ata a seguinte manifestação

**[...]os conselheiros tem travado uma disputa árdua e o município na tem acenado com responsabilidade com relação a assistência social, que por vezes a intenção de fazer parecer que o CMAS é inoperante fica clara, mas o que tem ocorrido é o contrário, estamos estudando, dialogando, negociando com o gestor e as respostas que chegam são na maioria das vezes negativas, por exemplo o CMAS, aprovou a reprogramação do saldo do fundo e o que o gestor fez com isso? Nada, além disso ainda desconstruiu os serviços que estavam minimamente estruturado, então se podemos usar o instrumento de aprovar o relatório de gestão com ressalvas apontando a situação real temos que fazer isso. (Ata nº 06/07, fls.31)**

Diante de todos os processos descritos acima o CMAS entendeu que havia esgotado naquele momento seus limites de intervenção, o que

não significava parar de deliberar as questões relativas a política, mas reconheceu que nos últimos meses o CMAS havia se dedicado a tentar dialogar com gestão municipal e que muitas outras atividades como a fiscalização das entidades e a organização da VII conferência Municipal de Assistência Social tinham que ganhar centralidade naquele momento. Assim, se organizou um mutirão, separado em comissões para visita de fiscalização das entidades e organização da conferência.

Nas reuniões posteriores se processou o programado, as visitas às entidades e a organização da VII Conferência Municipal de Assistência Social. Em reunião realizada no dia 23/05/2007 ata 08/07, deliberou-se pela realização VII Conferência na data de 27 e 28 de julho de 2007, foi deliberado ainda que as reuniões do CMAS realizadas até a data de realização da mesma seriam somente para tratar de sua programática. Os conselheiros foram divididos em comissões de organização das atividades da Conferência. Uma outra comissão foi formada para produzir o relatório de gestão do CMAS no período de 2005 á 2007, este relatório conforme deliberação da reunião será enviado ao gestor municipal e ao Ministério Público como forma de prestação de contas das atividades da gestão do CMAS.

Após realização da Conferência o CMAS retoma sua agenda de reuniões e na reunião de 22 de agosto de 2007 ata nº 14/07, consta a seguinte pauta **“prazo para o cumprimento dos requisitos da gestão básica do SUAS no município; apresentação do plano de ação para o segundo semestre de 2007, reprogramação de saldos do Fundo Municipal de Assistência Social.”**

Em relação ao prazo de cumprimento da totalidade das ações da gestão básica têm-se a seguinte situação,

**[...] o prazo para para integralização das ações termina em 31/12/2007, o município continua com uma situação precária como mostrou o nosso relatório na conferência, já autorizamos a reprogramação de saldo de 2005 e agora tem aqui um pedido pra reprogramar o saldo de 2006, o plano de ação de 2007 com prazo final para inserção pelo conselho no SUAS-WEB dia 31 de agosto, estamos em uma situação bem complicada. (Ata nº 14/07, fls.116)**

Entendendo a gravidade desta situação o CMAS se manifesta da seguinte forma

[...] o CMAS manifesta parecer contrário a aprovação do plano de ação referente ao exercício de 2007 por entender que sua aprovação implica em pactuar com uma forma de gestão que não possibilita a materialização da PNAS e do SUAS. Conforme informações contidas no resumo do executivo para preenchimento do plano de ação os recursos próprios a serem alocados no fundo são para realização de convênios a entidades prestadoras de serviços, portanto ações já programadas com o pagamento de recursos humanos. O município possui mais de 300 mil habitantes e somente um dos CRAS agora passou a funcionar de maneira correta. O plano de ação não apresenta nenhuma possibilidade de atendimento a demanda reprimida. Desta forma, o conselho entende que para além de simples metas pactuar com este plano de ação significa retroceder e não garantir os direitos socioassistenciais previstos na LOAS, na PNAS e no SUAS[...] (Ata nº 14/07, fls.120)

Esta decisão trouxe desdobramentos posteriores que serão tratados especificamente no último item deste trabalho.

Conseqüentemente ainda nesta mesma reunião, diante dos argumentos apresentados para não aprovação do plano de ação deliberou-se **“[...] pela não aprovação da reprogramação de saldos do fundo municipal de assistência social.”** (Ata nº 14/07, fls.120)

O conselho considerou que não possui indicativos concretos por parte do gestor que indicasse que a reprogramação fosse possibilitar a organização da proteção social básica. Ora o que se tinha era uma tentativa de arranjos para dar conta do custeio dos serviços de proteção social especial, que estavam funcionando precariamente, terceirizados e que desde março de 2006 não se apresentava um relatório ao CMAS, impedindo em grande parte a fiscalização por parte do CMAS.

Nas reuniões do mês de setembro de 2007 se organizou a eleição do CMAS, ocorrida em outubro de 2010. Uma nova gestão tomou posse em 14/10/2007, conforme consta da ata 18/07. Nos pontos de pauta

constava a seguinte pauta **“planejamento da capacitação dos conselhos municipais de assistência social”** (Ata nº 18/07, fls. 142). A capacitação se tornou uma rotina no CMAS, incorporada na dinâmica de intervenção cotidiana do CMAS.

É importante ressaltar que nesta nova diretoria do CMAS, mantiveram-se as mesmas entidades representantes da sociedade civil, ocorrendo algumas alternâncias entre titularidade e suplência. Nas representações governamentais houve novamente uma troca de conselheiros e como se tem dinâmica de alternância, na presidência do CMAS entre sociedade civil e governo, assume a presidência do CMAS nesta gestão um representante governamental.

Correia (2002) define que o Controle Social está na direção da defesa da Assistência Social como Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado para a satisfação das necessidades humanas básicas, e que além dos Conselhos e Conferências de Assistência Social, a população pode recorrer a outros mecanismos de Controle Social e de garantia dos direitos sociais, em especial ao direito à Assistência Social.

Reconhecemos o CMAS de Foz do Iguaçu, como espaço de fundamental importância no seu papel como executor do Controle Social, enquanto uma possibilidade de implementação e ampliação da política de Assistência Social, embora estejam constantemente diante de alguns embates para a sua concretização. Para Campos (2006, p.110)

O Controle Social é o conjunto das ações especialmente desenvolvidas pelo Conselho de Assistência Social, que tem por objetivo o monitoramento, a fiscalização e avaliação sobre as condições em que a política de assistência social está constituída e desenvolvida no âmbito de sua jurisdição. Controle Social é também e, fundamentalmente a influência que a sociedade civil exerce na formação da agenda governamental para a área em destaque.

O que se pôde identificar, no decorrer deste período, 2005 á 2008 no espaço do CMAS, enquanto instância deliberativa, quando das reuniões ordinárias ou extraordinárias, a plenária tem sido bastante criteriosa no sentido de aprovar os serviços e projetos, sempre se posicionando em defesa da PNAS/SUAS e se atendo a alguns critérios, dentre estes, estão à exigência de equipe mínima, conforme preconiza a NOB/RH (2006) para a execução de projetos na área social, através de levantamentos feito pelas comissões temáticas acerca da qualidade dos

serviços prestados, e se realmente são prestados às demandas para as quais as ações foram propostas.

O CMAS, concebido com esta finalidade e desafio, no qual tem um papel significativo na gestão descentralizada e participativa da Política de Assistência Social e do Controle Social, e que sua existência e atribuições são legalmente definidas, em lei federal, o que lhe confere uma nova institucionalidade no âmbito do Poder Executivo não dependendo da vontade do gestor. Correia (2002) ressalta que o CMAS deve

Controlar os rumos da Política de Assistência Social para que seja efetivado o que foi conquistado legalmente: assistência social, direito do cidadão e dever do Estado. Para tanto, é determinante controlar os recursos a ela destinados, verificando quanto entra de onde vem (as contrapartidas da esfera federal, estadual e municipal), participando da decisão de como e onde devem ser alocados (elaboração de planos estadual ou municipal da assistência social e de planilhas orçamentárias). (p. 127)

Um conselho para exercer suas funções precisa conhecer a natureza e a finalidade de sua existência, ter clareza de suas atribuições e a finalidade de sua ação. Nesse sentido para que de fato o Controle Social exista, faz-se necessário o controle dos recursos, pois é o no destino destes que é definida a referida política, ainda mais na conjuntura de um país, no qual os fundos públicos acabam sendo utilizados no favorecimento de uma classe, que não aquela desamparada que necessita do financiamento de serviços públicos, e principalmente, como afirma Correia (2002) “[...] numa conjuntura de diminuição de gastos sociais, [...] e de uma realidade de disseminação de uma cultura de descaso com o que é público, de uso clientelístico e apropriação privada destes recursos”.

O CMAS de Foz do Iguaçu se mostrou atento e vigilante no exercício de controlar a coisa pública. É importante ressaltar no que foi descrito das atas até o momento que este controle sempre se deu estabelecendo o diálogo, auxiliando na construção de estratégias e quando necessário acionando mecanismos que auxiliam na vigilância dos direitos como o Ministério o Ministério Público por exemplo.

É importante destacar que o CMAS exerceu o controle social realizando o monitoramento do uso dos recursos públicos. Teixeira

(2000, p. 109) entende que esta intervenção tem que ser realizada de forma “[...] proativa. Isto implica o sentido de promover ações propositivas com os instrumentos legais para o exercício do controle ou outros podem ser criados (inspeções as obras, entrevistas com usuários, levantamento e análise de impactos.)”

Como afirma Raichellis (1999, p. 40) os conselhos como elementos fundamentais para a consolidação da democracia no Brasil devem conduzir-se pelos seguintes aspectos

- a visibilidade social (exigindo a transparência nos discursos e ações dos sujeitos participantes das decisões e para os implicados nessas decisões);

- controle social (permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e o acompanhamento da implementação das decisões segundo critérios pactuados);

- a representação de interesses coletivos (constituição de sujeitos sociais ativos, mediadores de demandas coletivas;

- e a cultura pública (implica o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura de apropriação do público para o privado)

Outro elemento que se destaca no CMAS de Foz do Iguaçu é que no campo das negociações, a paridade estabelecia entre sociedade civil e governo não se converteu naturalmente como relatam outras experiências em uma disputa entre grupos ou, uma permanente correlação de forças. Para isso a capacitação foi um processo fundamental, ela permitiu que o CMAS fosse entendido por todos como espaço de realizar “[...] uma intervenção mais ativa no dialogo deliberativo no interior do conselho” (TATAGIBA, 2002, p. 69)

Entendemos que ainda que a permanente atividade de reflexão do CMAS como indica as atas proporcionou a apreensão muitas vezes de conteúdos complexos em relação à gestão pública, podendo encaminhar de maneira satisfatória as discussões. Como diz Teixeira (2000, p. 112) pode-se realizar a

[...] definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião; produção de diagnóstico, identificação de problemas; conhecimento de estruturas burocráticas e mecanismos legais do setor; cadastramento de entidades governamentais e não governamentais; discussão e análise de leis orçamentárias e elaboração de proposições; acompanhamento de ações governamentais[...]

Estes elementos condicionados a questão da capacitação na medida em que são determinantes para a qualificação dos conselheiros. Como diz Simionatto (2006, p.31) “[...] a participação só poderá ser exercida mediante um amplo trabalho de capacitação para que ocorra alguma forma de intervenção qualificada e propositiva no sentido de reclamar direitos e exercer formas de pressão sobre o poder público.”

Assim, diante do papel de destaque que tem o CMAS, este esteve se posicionando sempre com ações pautadas na defesa do campo da assistência social, no âmbito do atendimento das necessidades humanas, gerais e irrestritas.

Permitir que a sociedade exerça seu direito à participação deve fazer parte dos objetivos de um governo que se compromete com a solidificação da democracia. Um dos requisitos básicos para a gestão democrática é o acesso à informação. A expressão da democratização, o acesso dos usuários às informações e ao conhecimento, de forma abrangente é entendido como uma condição favorável ao acesso dos direitos socioassistenciais. Neste sentido o CMAS ao permitir por meio de suas ações formas concretas que permitam que a sociedade e os usuários saibam da realidade da política em âmbito municipal é fundamental.

Democratizar a gestão das políticas públicas significa participar no processo de formulação e avaliação da política, da gestão de sua implantação e operação e da fiscalização de sua execução, através de mecanismos institucionais, como fez o CMAS no processo analisado.

#### 4.4 EIXO 3- O RESULTADO DAS DELIBERAÇÕES DO CMAS NA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FOZ DO IGUAÇU: O PROCESSO DE DESABILITAÇÃO DA GESTÃO PLENA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Encerramos as análises sobre as ações do CMAS em defesa da implantação da PNAS e do SUAS no município de Foz do Iguaçu analisando as atas de setembro de 2007. A partir deste momento já com uma nova gestão desencadeia-se um processo que pode ser entendido como resultado concreto da luta do conselho.

Na ata nº 19/07 de 14 de novembro de 2007, constava como um dos itens da pauta seguinte tema **“avaliação da Política Municipal de Assistência Social”** (fls. 170). Tal item consta da pauta tendo em vista que a partir da não aprovação do plano de ação do município



desencadeou-se um processo que necessitava de deliberação do CMAS.

A não aprovação do referido documento criou impedimentos concretos para que a gestão municipal manipula-se os recursos do fundo municipal. Mas, também criou uma tensão entre o gestor municipal e as entidades que recebem subsídios do município para execução de suas ações. No início da reunião, ainda no item informes, o responsável pela contabilidade e os convênios da secretaria informou que “[...] **diante da não aprovação do plano de ação da secretaria municipal de ação social e assuntos da família o gestor municipal optou por cancelar temporariamente a transferência de recursos para as entidades, a fim de reavaliar a forma como estavam se dando as subvenções municipais.**” (Ata nº 19/07, fls.170).

Diante desta informação a manifestação dos conselheiros foi imediata,

[...] o gestor está querendo penalizar as entidades porque não aprovaram o plano, a subvenção ainda não está vinculada ao SUAS ainda, muitas das entidades já se adequaram, o CMAS já apontou que tem que ser construída uma resolução com critérios de partilha e já formou até uma comissão para estudar e fazer uma proposta para o gestor, essa atitude é para fazer pressão nos conselheiros representantes das entidades para alterarem a sua votação em relação ao plano, mas foi o conjunto do conselho que votou, entendeu que estava errado. (Ata nº 19/07, fls. 170-171)

Para os conselheiros estava claro que esta manifestação era uma forma de retaliação as ações do CMAS. Logo em seguida, outra conselheira se manifestou

[...] eu represento uma entidade que recebe subvenção aqui no conselho, gostaria de propor que as entidades realizassem uma reunião para expor a situação e que tivesse a participação do conselho da forma como está falando o xxxx eu me sinto ameaçada, sei que não fizemos nada de errado aqui no conselho, tentamos ajudar, já fizemos outras reprogramações de saldo e agora a gente é ameaçado, porque é isso, ameaça. (Ata nº 19/07, fls. 173)

Os conselheiros então decidiram acatar a proposta da conselheira e realizar uma reunião com as entidades no dia 19 de novembro e fazer a avaliação da gestão, posicionando as entidades para tomar uma posição. Desta forma foi pactuado e encerrada a reunião.

No dia 19 de novembro deu-se a reunião com as entidades e foi apresentado o relatório e as entidades decidiram que seus representantes, na próxima reunião do CMAS no dia 19 de novembro tomassem a decisão de acordo com o que estabelece a PNAS, O SUAS e a NOB-2005.

Na reunião do dia 19/11/2007, ATA 20/07 do CMAS à pauta continha o seguinte item **“avaliar a política de assistência social do município e deliberar um posicionamento do CMAS”** (fls. 176). Nesta reunião estavam presentes todos os conselheiros e alguns dirigentes de entidades. O presidente do CMAS, apresentou um resumo da questão e informou que

**[...] diante da situação temos dois caminhos, um é mandar uma retificação ao MDS, informando que aprovamos o plano de ação do município e a outra é fazermos uma denúncia a comissão intergestora bipartite solicitando a desabilitação do município do nível de gestão básica, já dialogamos várias vezes com o gestor municipal da política municipal de assistência social, já buscamos alternativas, em outras vezes entendemos as dificuldades do gestor ampliando prazos e enviando justificativas ao MDS, mas chegou um momento que não temos mais o que fazer. (Ata nº20/07, fls. 177)**

Uma conselheira se manifesta da seguinte forma [...] **é preciso entender o que significa a desabilitação gostaria de saber o que significa de fato.”** (Ata nº 20/07, fls. 178)

As instâncias de pactuação Comissão Intergestora Bipartite e Tripartite, respectivamente CIB E CIT<sup>43</sup>, descritas na LOAS, seguindo princípio da descentralização e da democratização previstos na Constituição Federal de 1988, de constituem em instrumentos próprios de articulação e pactuação no âmbito da Política de Assistência Social.

---

<sup>43</sup> Para além da breve descrição feita das CIB E CITs e do processo de habilitação e desabilitação, é indispensável a leitura da NOB/SUAS-2005 de sua recente versão revisada em 2010.

Por pactuação a NOB-SUAS entende o espaço onde acontecem as negociações, a discussão dos pactos formalizados pelos municípios de acordo com seu porte e seu nível de gestão. Entendendo que como espaço de pactuação não existe processo de votação, só se pactua a partir da construção do consenso.

As comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite tem como função construir pactos coletivos em primeira instância entre Estados e municípios (CIB) em segunda instância entre o governo Federal, Estados e Municípios (CIT). Estas duas comissões nas suas discussões têm como parâmetro o porte do município, o nível de gestão em que ele se encontra as responsabilidades que ele assume ao solicitar habilitação em determinado nível de gestão. Respeita no processo a forma como os processos foram estabelecidos em âmbito municipal, principalmente a partir da forma como foram apreciados pelos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social tais processos. (NOB/SUAS-2005)

Os processos de habilitação e desabilitação dos municípios respeitam o porte do município, o nível de gestão em que ele se habilita e requerem a aprovação do CMAS, bem como um conjunto de documentos que comprovem a sua condição de se habilitar. Para o processo de desabilitação a dinâmica é a mesma, só que a análise se baseia naqueles compromissos que o município assumiu com determinado nível de gestão e por um motivo ou outro, não cumpriu, podendo o próprio município solicitar a habilitação ou desabilitação desde que com a anuência do CMAS.

Retornando a análise da 19/07, feitos os esclarecimentos e com as duas opções postas para votação o CMAS deliberou por maioria dos votos **“solicitar a CIB abertura do processo de desabilitação do município de Foz do Iguaçu da gestão básica da política de Assistência Social, entender que o município não cumpriu nos períodos de 2005 a 2007 as responsabilidades necessárias pertinentes para este nível de gestão” (Ata nº 19/07, fls. 180)**

O significado desta decisão tem duas direções. É preciso ter clareza que diante de uma situação de pressão, com a ameaça de ter seus recursos advindos da subvenção da gestão municipal as entidades por meio de seus representantes tomam a decisão de não compartilhar com a prática do toma lá da cá instituída ainda em muitos espaços da sociedade.

Neste momento, não se verificou no CMAS práticas como as relatadas por Tatagiba (2005, p. 58) ao dizer que, “Para muitos representantes da sociedade civil, estar no conselho é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de

construir coletivamente o que seria do interesse público em cada área específica.” O que se viu no CMAS foi uma ação coletiva, organizada e pensada como forma de resistir a pressão financeira e política. É preciso registrar que consta da mesma ata que cinco representantes governamentais se abstiveram da votação e que não houve nenhum voto em contrário.

Nas duas reuniões do mês de dezembro, nas atas 21e 22/07 pode se constatar que embora tenha ocorrido a ameaça de corte de recursos as entidades até o momento tal pratica não havia se identificado por parte da gestão municipal.

Esta decisão do CMAS teve desdobramentos importantes para a Política de Assistência Social no Município.

Na primeira reunião de 2008, realizada em 13 de fevereiro de 2008 ata 01/2008 o CMAS deu andamento as suas atividades, não tendo ainda o retorno do deferimento ou não processo de desabilitação junto a CIB. Somente consta desta ata o recebimento do nº do protocolo de recebimento da CIB.

Na reunião de 13 de março de 2008 ata 02/2008, consta da pauta o item **“leitura de ofício 06/2008 da CIB referente ao ofício 029/2007 enviado pelo CMAS” (fls. 22)**

O ofício traz a seguinte informação **“a CIB, no uso de suas atribuições, em reunião realizada na cidade de Curitiba aos 15 dias do mês de fevereiro de 2008 delibera pelo parecer favorável a abertura de processo de desabilitação da gestão básica do município de Foz do Iguaçu.”**

O CMAS entende que a partir da abertura do processo de desabilitação terá de contribuir para que o município retome a implantação da Política de Assistência Social. A fala de uma conselheira reflete a situação

**[...] temos que encaminhar este ofício a secretaria e temos que nos organizar, pois o CMAS participa do processo de fiscalização do município, tem que se entender que não estamos aqui comemorando a desabilitação, é uma tristeza para nós todos, ninguém pode se orgulhar disso, temos que nos preparar para contribuir em todos os processos que forem necessários.” (Ata nº 02/08, fls.24)**

Deliberou-se pelo envio ao gestor municipal de ofício informando a decisão da CIB.

Na reunião de 27 de março de 2008 ata nº 03/2008, a secretária municipal solicita a palavra no início da reunião e informa que **“o gestor municipal decidiu abrir edital para concurso público para área da saúde e neste edital incluiu 12 vagas para assistentes sociais, 7 vagas para psicólogos e 10 vagas para técnicos administrativos todas estas para serem alocadas na secretaria municipal de assistência social”** (fls. 29)

O CMAS entendeu esta conquista como um dos resultados do processo de resistência desencadeado. Um dos conselheiros fez a seguinte fala **“[...] não quero ser otimista mais parece que estamos vivendo novos tempos”** (Ata nº 03/08, fls. 29)

Constava como ponto de pauta **“informe da CIB sobre processo de desabilitação da gestão básica do município de Foz do Iguaçu”** (ata nº 03/08, fls. 29)

O informe dizia que a CIB e a CIT haviam deferido o processo de desabilitação solicitado pelo CMAS e marcava para os dias 08 e 09 de maio de 2008 a visita da comissão da CIB para tratar da construção do Plano de Providências<sup>44</sup>

Em 8 de maio na sala de reuniões do CMAS realizou-se uma primeira reunião para que as comissões se apresentassem e informassem seu plano de trabalho. Vale lembrar que as comissões são compostas paritariamente conforme determinado na NOB-SUAS-2005. (RELATÓRIO DE REUNIÃO (CMAS, 08 E 09 DE MAIO DE 2008)

A reunião transcorreu conforme a agenda das comissões e no dia 09 de maio, no período da tarde, após a visita aos equipamentos da rede de Assistência Social do Município e após reunião com o gestor municipal a comissão se reuniu com o CMAS e apresentou o plano de providências elaborado pela comissão para que em o CMAS concordando, o aprovasse em sua próxima reunião ordinária.

E assim ocorreu na reunião de 14 de maio de 2008 ata nº 06/08, o CMAS deliberou por **“aprovar o plano de providências elaborado e apresentado pela CIB e CIT relativo ao processo de desabilitação do município de Foz do Iguaçu, passando o CMAS a ficar responsável pela fiscalização das ações propostas.”** (ata nº 06/08, fls. 72)

É importante salientar que o município não tem a prerrogativa de não aceitar tal plano. Ele pode recorrer e apresentar defesa em relação a solicitação de desabilitação, mas, como Foz do Iguaçu não apresentou

---

<sup>44</sup> Este documento é produzido pela CIB após visita em loco aos equipamentos públicos da política de Assistência Social do município, reunião com gestor municipal e por último, a reunião com o CMAS.

defesa restava cumprir as ações previstas no plano de providências.

Foz do Iguaçu, se torna assim, o primeiro município do Brasil a ser desabilitado por força da ação do CMAS.

Este processo fortaleceu o CMAS, possibilitou a ampliação das indicações da condução da política de Assistência Social pelo conselho. O que ficou evidente é que quando o CMAS constrói um conjunto de elementos que permitam o exercício do controle social criam-se novas possibilidades a ampliação do acesso aos direitos por meio da implantação de políticas sociais.

No decorrer do ano de 2008, várias foram as conquistas para os usuários da política Assistência Social. Estas conquistas são resultados concretos, a partir das tensões estabelecida pelo CMAS junto a gestão municipal em torno da concepção e gestão da política de assistência social.

O edital de Concurso Público Municipal foi lançado em 02/04/2008 e contemplou as vagas que já avia anunciado a gestora da política do município, foram implantados 5 CRAS, equipe técnica de referência conforme descrito na PNAS/SUAS, na NOB/SUAS-2005 e na NOB/RH de 2006.

Foi implantado o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, Enfim, foram sendo tomadas medidas que começaram a caracterizar a política de Assistência Social em Foz do Iguaçu como aquela prevista nas normas regulamentadoras.

Os processos políticos construídos pelo CMAS garantiram o início de uma trajetória que longe de significar uma vitória, significada o resultado de árduo trabalho de um grupo de fizeram uma opção pela defesa dos direitos sociais. Ainda que divergências internas existissem dentro do CMAS, elas nunca foram o suficientemente graves para indicar a construção de grupos ou elementos desta natureza. A coletividade neste pequeno período aqui descrito foi predominante.

Como previsto no plano de providências no final de 2008 com um numero significativo de ações cumpridas o município solicitou alteração para o nível de gestão plena e este foi aprovado pelo CMAS e deferido pela CIT e pela CIB.

O processo de desabilitação de Foz do Iguaçu desencadeou outro debate. Qual é o papel do Estado, como Unidade da Federação com o SUAS. Quando ocorre a desabilitação de um município de um nível de gestão, seja qual for, cabe ao Estado assumir a gestão daquela política até o momento que o município esteja em condição de assumi-la ou até que se adéque a um nível de gestão inferior. Percebemos durante as visitas posteriores realizadas pela CIB – CIT só participa da visita de

elaboração do plano de providências – ficou claro que intenção inicial era devolver a festão ao município o mais rápido possível.

A NOB-SUAS/2005 cuidou de todo o processo de desabilitação, no entanto, ainda precisava definir melhor os processos de organização do Estado para cumprimento das suas atribuições nos processos de desabilitação. O entendimento desta e outras lacunas que precisavam ser melhor trabalhadas levou o MDS a desenvolver um debate público no ano de 2010 e editar uma nova Norma Operacional Básica do SUAS , denominada NOB-SUAS/2010.

Durante o ano de 2009, os caminhos da política de Assistência Social em Foz do Iguaçu passam por processos de recrudescimento, e com uma parte ainda importante das metas do plano de providências para cumprir, o município começa a passar por um novo processo de diligência pela CIB – município depois de entrar em processo de desabilitação, mesmo que alcance um nível de habilitação superior ao que tinha, permanece monitorado por um ano pela CIB – acaba por entender que o município não tem condições de permanecer na gestão plena e promove a sua desabilitação ao nível de gestão básica em 29 de julho de 2010.

No entanto, este processo que corresponde aos anos de 2009 e 2010 e merecem um processo de análise particular.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa pesquisa foi analisar as ações do CMAS de Foz do Iguaçu e os processos políticos por ele desencadeados na defesa da implantação da política municipal de assistência social conforme a normas estabelecidas da PNAS/SUAS na NOB-SUAS/2005.

A experiências que tem procurado retratar a dinâmica dos conselhos de políticas públicas, e em particular as dos CMAS tem, em sua ampla maioria, registrado processos que indicam a inviabilidade, fragilidade e a falta de preparo para tais práticas por uma infinidade de motivos.

A experiência relatada nesta pesquisa tem elementos diferenciados. Ela demonstra a ação do CMAS de Foz do Iguaçu criando estratégias para garantir que o acesso aos direitos sociais correlatos a esta política fossem assegurados.

A pesquisa revelou que ainda temos elementos conservadores no plano político, que embora superados no reconhecimento jurídico da Assistência Social como um direito, se fazem presente no cotidiano da mesma. Este conservadorismo se revela, por exemplo, no momento em que o gestor municipal sugere, de maneira literal, como demonstraram as atas, que em virtude da não aprovação de determinados procedimentos de sua gestão, teria que rever/reduzir os recursos de subvenção as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.

O que se tem neste contexto é a presença de uma herança histórica no Estado brasileiro que tradicionalmente reposicionou, ou fez contraponto entre a noção de direito e favor como assinala Fernandes (1975). Tal herança, recupera as formas tradicionais de se fazer política onde, onde o direito é posto em segundo plano, tentando se fazer política de forma rasteira e, no caso em questão, tentando estabelecer uma barganha na lógica do “vote no que eu quero” que eu “não mecho no seu recurso”. Tais práticas sinalizam a tentativa de se manter a política do clientelismo, nas suas varias possibilidades de manifestação. (NEVES, 1999)

Embora exista, um conjunto de críticas – e a crítica tem fundamentos concretos traduzidos na análise de diversas realidades – as formas de transferência de recursos públicos as instituições do chamado terceiro setor como faz Montaña (2002), pois, as normatizações da política de assistência social recomendam, expressamente, a criação de



equipamentos públicos em todos os níveis de atenção, uma diferença merece ser ressaltada.

As instituições desta natureza (terceiro setor) que compõe o CMAS de Foz do Iguaçu tiveram outra postura. Não cederam as ameaças e mantiveram o posicionamento em defesa da implementação política de assistência social, pautados em diretrizes e princípios que defendem a qualidade dos serviços prestados aos usuários. Isso demonstra que na correlação de forças que se apresentou neste caso, a articulação das entidades da sociedade civil mantiveram o seu posicionamento em favor de processos transparentes e democráticos sinalizando que a tensão estabelecida com o Estado permite não só ampliação dos espaços públicos, mas, também, o exercício efetivo, nestes espaços, da dimensão do controle social. (CORREIA, 2002)

Outro elemento importante revelado pela pesquisa são as condições em que se exerce o controle social. O CMAS tratou de elementos fundamentais para sua própria organização como entender que a capacitação era uma estratégia fundamental para usar o conhecimento como resistência política a tentativas de descaracterização da política de Assistência Social no seu processo de implementação. Os conselheiros buscaram conhecer suas atribuições e responsabilidades e em vários momentos transformaram estes elementos em critérios fundamentais para resistir às investidas de desmonte da política.

Tais tentativas de desarticulação, desmonte das políticas públicas estão inseridas no processo de contrarreforma do Estado, indicando a retirada do mesmo por meio de sua desoneração com a prestação de serviços sociais, transferindo esta responsabilidade para a sociedade civil, nos termos da solidariedade, ou melhor, do solidarismo. (BEHRING, 2006)

A temática acerca do controle social tem produzido um amplo debate teórico e político. Em dezembro de 2009 foi realizada em Brasília/DF, a VII Conferência Nacional de Assistência Social com o tema “Participação e Controle Social no SUAS”, indicando que a temática tem ganhado centralidade – seja por suas deficiências ou pela existência de experiências exitosas – no processo de implementação da política de assistência social.

Dentre as deliberações da VII Conferência destaca-se a função de “Publicizar as ações da política de assistência social e da rede socioassistencial em uma base de dados para que as informações de interesse público sejam universais, e divulgar os resultados obtidos, de modo que a sociedade avalie, acompanhe e proponha avanços na sua operacionalização.” (BRASIL, 2009)

Embora não possua, um banco de dados informatizado, que permita agilidade na divulgação das informações, o CMAS de Foz do Iguaçu vem cumprindo parte desta tarefa tornando transparente suas ações, ampliando os debates com os usuários, ou seja, construindo instrumentos para, que em situações estratégicas, possa construir uma correlação de forças e estabelecer processos de tensões contando com apoio da população de forma geral, mas, principalmente com os usuários da política de assistência social. Desta forma, em contextos adversos, pode-se estabelecer uma outra relação entre Estado e Sociedade Civil possibilitando disputas políticas favoráveis em favor da democracia e dos direitos. (DURIGUETO, 2007)

Outro elemento que merece destaque a partir das análises é a articulação dos conselheiros do CMAS. As representações por segmento apresentaram e construíram uma articulação coletiva no exercício da função. Nas atas analisadas durante a pesquisa os momentos decisórios sempre se deram por unanimidade ou por maioria dos votos. O fato de pertencer a este ou aquele segmento, não proporcionou jogos políticos, troca de favores ou deliberação e causa própria. Prevaleceu a finalidade última do CMAS em fiscalizar, auxiliar no planejamento, promover orientação e capacitação para o conhecimento da política.

Embora muitas vezes as tensões como a substituição de conselheiros governamentais pudesse fazer crer que uma nova correlação de forças e uma desarticulação pudessem acontecer no período analisado isto não ocorreu. Ocorreram divergências pontos de vista diferenciados, compreensões diferenciadas acerca dos processos políticos e da política, estas sempre foram debatidas no âmbito do CMAS. Um debate plural, mas que nunca deixou de realizar as disputas naturais em torno da defesa de uma direção para a implantação da política de Assistência Social no município. O que construiu foi um campo de possibilidades, de negociação e de pactuação. (RODRIGUES e AZZI, 2007)

As atas indicam que as ações do CMAS tinham coerência e processualidade, concluindo processos, dividindo tarefas e organizando atividades. Outra característica evidenciada pela pesquisa é que o CMAS mesmo estabelecendo ações que desencadeavam tensões no âmbito da política, nunca deixou de dialogar com a gestão municipal, realizando as mediações necessárias para fazer avançar nas ações no campo da Assistência social. Este processo dialógico desencadeia um conjunto de mediações em favor e a favor da política de assistência social reconhecendo as limitações mas, sem deixar de afirmar o CMAS como um espaço de defesa de direitos. (FONSECA, BATISTA, SILVA, 2009)

Foi de fundamental importância para o CMAS buscar conhecer além dos conceitos a organização dos instrumentos de gestão, os caminhos do financiamento para poder, em momentos cruciais colocar as coisas em seu lugar. O CMAS se mostrou combativo, conhecedor dos caminhos que auxiliam a defesa dos direitos no campo da Assistência Social. Criou estratégias de articulação com o Ministério Público, fazendo com que este se posicionasse como parceiro nas lutas em momentos importantes.

A avaliação dos serviços, o conhecimento de critérios mínimos de qualidade estabelecidos nos instrumentos normativos da política, permitiu ao CMAS contribuir com o planejamento da política, pensando níveis e fluxos de atenção e serviços.

No processo em que se toma a decisão de solicitar auxílio os mecanismos externos como procedimento de defesa da política, o CMAS entende que esta busca se faz como quando todas as outras opções já se esgotaram e quando o diálogo no campo da política toma proporções que indicam ameaças, tentativas de qualquer espécie de moeda de troca ou coisa assim.

Durante o processo de desabilitação o CMAS se coloca como parceiro para construir no campo da política as ações necessárias para que o município estrutura-se os serviços necessários para a implantação da política. É preciso observar, que antes de tomar a medida de solicitar a desabilitação do município do nível de gestão em que se encontrava, o CMAS buscou alternativas concretas como, por exemplo, solicitar ao município que explicitasse as ações que estava realizando.

Tratando da questão da desabilitação, a pesquisa revela dois elementos que devem ser observados. O primeiro deles diz respeito a articulação entre controle social, monitoramento e avaliação.

Se reconhecemos que o controle social erige com a possibilidade de maior participação da sociedade no planejamento, na execução, na fiscalização e no controle dos recursos destinados as políticas públicas, reconhecemos também que em primeira instância, os espaços de controle social de políticas públicas se faz em âmbito municipal.

Nesta lógica, é preciso que este processo de monitoramento e avaliação em âmbito local encontre suporte para suas ações nas outras esferas do Estado quando suas demandas são apresentadas. Para isso a NOB/SUAS 2005 institui na esfera dos estados e do governo federal as CIBs e as CITs, que são instâncias de pactuação, mas, também são instâncias de avaliação e monitoramento da política de assistência

social, portanto, de fiscalização.

No caso do CMAS de Foz do Iguaçu, a resposta destas instâncias, como constam nas atas analisadas foi imediata, instituindo comissões de visita em loco, estabelecendo em conjunto com o CMAS e a gestão municipal cronogramas, metas, processos e serviços a serem implementados na construção da política em âmbito local. A articulação permanente destas instâncias foi fundamental para o estabelecimento de processos democratizantes na gestão da PNAS/SUAS identificando processos de avanços frente ao que foi pactuado, permitindo assim as condições necessárias para alteração do nível de gestão do SUAS no município e, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo de monitoramento e avaliação identificar os processos de regressão da implantação da política, fazendo com que o município fosse então reenquadrado em um nível de gestão compatível com a sua realidade.

Se estabelecem nesta articulação processos que nos levam a crer que a materialidade da PNAS/SUAS, em âmbito local, tem muito haver com a forma como forem conduzidos os processos de articulação estreita e permanente entre o controle social, o monitoramento e a avaliação da política por meio de suas instâncias de pactuação. (SPOSATI, 2006)

O segundo ponto fundamental é a clareza da definição do papel do estado (aqui como Unidade da Federação) no processo, implementação da política de assistência social. Como acompanhamos em Foz do Iguaçu, nos casos de desabilitação dos municípios e comprovada a incapacidade de gestão, a NOB/SUAS 2005 prevê que o estado assuma tal função até que o município esteja apto a retomar a condução da política. Entendemos, a partir da experiência vivenciada, que os estados ainda não se prepararam para tal tarefa. Recoloca-se aqui a celebre pergunta, qual é a responsabilidade das Unidades da Federação com as políticas públicas, no caso específico com o SUAS?

No sentido de tentar dar encaminhamento a esta questão, após ampla consulta pública realizada pelo conselho Nacional de Assistência Social, estava em fase de redação final a NOB/SUAS 2010, que reconhece a importância da NOB anterior, mas, detalha e organiza novos pactos na gestão do SUAS, principalmente no que se refere a pactuação de responsabilidade dos estados. Esta revisão da NOB se fez necessária, principalmente a partir das avaliações que se realizaram desde a criação da PNAS/SUAS.

Ações como a do CMAS, neste curto período de tempo analisado, apontam para a necessidade de olharmos para os conselhos e

particularmente os de Assistência Social e discutirmos processos que auxiliem os mesmo a adquirir níveis de autonomia.

Não podemos, não queremos e esperamos que experiências como a do CMAS de Foz do Iguaçu sejam únicas. Elas precisam ser mapeadas e analisadas e divulgadas com o intuito de fortalecer espaços democráticos, de luta e afirmação da necessidade de ampliação dos direitos conquistados por meio de lutas sociais.

Esperamos que esta análise seja um elemento e um estímulo para contribuir com a divulgação de tais experiências.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_, **Crise Capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho.** In: Programa de capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 1: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social – Brasília: CEAD, p.18 – 31, 1999.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira Alves. **Assistência Social:** história, análise crítica e avaliação. Curitiba/PR: Juruá, 2010.

ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil:** descentralização em um Estado Federativo. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v 14, nº 40, junho de 1999.

\_\_\_\_\_. **Estado Federativo e Políticas Sociais:** Determinantes da Descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete –**Política Social – Fundamentos e História.** São Paulo: Cortez, Biblioteca Básica do Serviço Social, v.2, 2007;

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no capitalismo tardio.** São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Serviço Social e Sociedade**, nº 73, março 2003, p.101-119.

\_\_\_\_\_, **Brasil em Contra-Reforma:** desestruturação do Estado e perda dos direitos. São Paulo: Cortez, 2ª ed., 2008.

BENJAMIN, César. Et alli (org). **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: contraponto, 1998.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: Um direito entre originalidade e Conservadorismo** 2ª ed. Brasília, UNB, set./ 2003

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. (Org.). **Pesquisa participante**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BUARQUE, Sérgio. **Metodologia do Planejamento Local e Municipal Sustentável**: Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA PCT – INCRA/IICA, Brasília, mimeo, 1999.

BRASIL, Presidência da República. Brasil - MDS -**Constituição Federal de 1988**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. **PNAS - Política Nacional de Assistência Social**: Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. **NOB - Norma Operacional Básica**: Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Brasília: MDS, 2005

\_\_\_\_\_. **LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Lei 8742/93**, Brasília – DF- Nov./2004

\_\_\_\_\_. **NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas** – MDS – Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília-DF – dez./2006

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **PNAS – Política Nacional de Assistência Social** – MDS – Brasília – DF – Nov./2004

\_\_\_\_\_. **Resolução nº. 191** - MDS de 10 de Novembro de 2005 - DOU 17/11/2005.

BRAVO, Maria Inês Souza, PEREIRA, Potyara A.P. (orgs) – **Política Social e Democracia**, 3ª ed. Cortez, SP, 2007

BRISOLA, Elisa Maria Andrade. Cultura política e Conselhos de Assistência Social. In: Revista Ciência Humanas – UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ (UNITAU) – BRASIL – VOL. 1, N. 2, 2008.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle Social, In: **Revista Serviço Social e Sociedade** nº. 88, p. 101 - 121, 2006

CATTA, Luiz Eduardo. **A Face da Desordem**: Pobreza e estratégias de sobrevivência em uma cidade de fronteira. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2009.

\_\_\_\_\_. **O cotidiano de uma fronteira: a perversidade da modernidade**. Cascavel: ENDUNIOESTE, 2002.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “questão social” no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

COMERLATO, Dúnia et al. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. In: **Revista Katálisis**. Florianópolis v. 10 n. 2, jul./dez. 2007, p. 265-271.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que Controle Social na Política de Assistência Social? In: **Revista Serviço Social e Sociedade** nº. 72, 2002, p. 119 – 145.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os Impasses do Estado Capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo/Ponta Grossa: Cortez/UEPG, 2006

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

COUTO, Berenice Rojas, YAZBEK, Maria Carmelita, RAICHELLIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO,



Berenice Rojas et al (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010, p. 32-65.

COUTO, Berenice Rojas – **O Direito Social e a Assistência social na Sociedade Brasileira:** uma equação possível? 2ª edição, Cortez, SP, 2006.

\_\_\_\_\_, Assistência Social como Política Pública: do sistema descentralizado e participativo ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: MENDES, Jussara Maria da Rosa, PRATES, Jane Cruz, AGUINSKY, Beatriz (Orgs). **Capacitação sobre PNAS e SUAS:** no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006, p. 15-25.

DAGNINO, Evelina – **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil,** (orgs). São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DURIGUETO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia:** um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política Social do Estado Capitalista.** São Paulo: Cortez, 8ª ed. rev. 2000.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

\_\_\_\_\_. **Mudanças sociais no Brasil:** aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira. São Paulo: Difel, 1979.

FLEURY, Sonia. **Seguridade Social na América Latina.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

FOZ DO IGUAÇU. Lei Municipal nº 3086/05 de 29/07/2005. Dá nova redação aos dispositivos da Lei nº 1.976, de 14 de novembro de 1995, que "Cria o Conselho Municipal de Assistência Social, a Conferência Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências".

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 001/1995.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 008/2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 009/2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 021/2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 024/2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 029/2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 030/2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 002/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 003/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 004/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 006/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 007/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 012/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 013/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 017/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº ATA 019/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 023/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 024/2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 001/2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 002/2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Extraordinária de nº 002/2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 005/2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião

Ordinária de nº 006/2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 007/2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Extraordinária de nº 007/2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº ATA 014/2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº ATA 019/2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Extraordinária de nº 002/2008 - Extraordinária

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. Ata de Reunião Ordinária de nº 004/2008.

FOWLER, Marcos Bittencourt. A Constitucionalização da Assistência Social: Contexto Legislativo e Tendências. In: BATTINI, Odária (Org). **Assistência Social: constitucionalização representação e práticas**. São Paulo: Veras, 1998, p. 63-131.

FONSECA, Fernanda Fonseca da; BATISTA, Stéphanie Schaefer; SILVA, Vini Rabassa. O escrito, o dito e proposto frente a lógica do controle social na política de assistência social. In: SILVA, Vini Rabassa et al (orgs). **Política Social: temas em debate**. Pelotas: Educat, 2009, p. 17-38.

GIL, Antonio Carlos, **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. 5ª ed. São Paulo, Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Classes sociais e movimentos sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e política social: Módulo 2: reprodução social, trabalho e Serviço Social**. Brasília: CEAD, 1999, p. 35-54.

\_\_\_\_\_, Maria da Glória – **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**, 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo, Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_, Marilda Vilella. A questão social no capitalismo. **Temporalis**,

n. 3, Brasília: ABEPSS, 2001, p. 09-32.

IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

MELO, Leila. **Características Gerais dos Adolescentes Vítimas de Homicídios no Município de Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu: UNIAMERICA, Monografia de Graduação Serviço Social, 2010. 65 p.

MORONI, José Antônio. **Participamos e daí?** Observatório da Cidadania, Texto para Debate, Social Watch/Observatório da Cidadania Coordenação executiva: Ibase Grupo de referência Brasil: Ibase, Fase, Inesc, Rede Dawn, Cfemea, CESeC/Ucam e Criola, Novembro de 2005. Disponível em:  
[http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=603&Itemid=2](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=603&Itemid=2) acessado em 19/01/2011.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. **O Serviço Social frente ao neoliberalismo: mudanças na sua base de sustentação funcional ocupacional**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, Ano XVIII, n. 53, Março/1997.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. A seguridade social em tempo de crise. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_.Ana Elizabete (Org.) **O Mito da Assistência Social**- Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2006.

MOTA. Ana Elizabete. Redução da Pobreza e Aumento da Desigualdade: um desafio teórico político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete. **As Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010, p. 13-35

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo. (Org.) **O desmonte da Nação**. São

Paulo: Cortez, 1999, p. 75-89.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no pós 64. São Paulo: Cortez, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ed. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José – **Cultura Política e Assistência Social** – Uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Hilda Correia – **O Protagonismo dos Usuários nos Conselhos: Desafios aos Assistentes Sociais**, Mesa redonda 2, Revista Em Foco, nº 4, Ed. Agosto 2008, Conselho Regional do Rio de Janeiro-RJ

PAZ, Rosângela Dias O. – **Código de Ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras**, In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 85, 2006 p. 117 a 122.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi, PAULA, Renato Francisco dos Santos. Controle Social no Brasil pós-SUAS: tendências e perspectivas. In: STUCHI, Carolina Gabas et al (Orgs). **Assistência Social e Filantropia**: Novo Marco Regulatório e o Cenário contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010, p. 83-100.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social**: Módulo I: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília: Cead, 1999.

RAICHELLIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos da Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1999.

RODRIGUES, Domingos Pereira; AZZI, Gonzaga. Controle Social e fragilidade da Sociedade civil. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa (Orgs). **Controle Social de Políticas Públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo,: Paulus, 2007, p. 87-112

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SIMIONATTO, Ivete. Estado, Sociedade civil e espaços públicos: uma análise do plano plurianual – 2004-2007. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 88, Ano XXVII, novembro de 2006, p. 11-40.

SPOSATI, Aldaiza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 87, Especial, Ano XXVI, São Paulo: Cortez, 2006, p. 96-131.

\_\_\_\_\_. A Constituição de 1988 e o percurso das políticas sociais públicas no Brasil. In: MIRANDA, Danilo Santos de. et al. **O processo de democratização na sociedade brasileira contemporânea**: 20 anos de luta pela cidadania. Taubaté: SESC: UNITAU, 1999.

\_\_\_\_\_. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 22, n. 68, p. 52–82, nov. 2001.

\_\_\_\_\_.Modelo Brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate a Fome. **Concepção e gestão da proteção social não**

**contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, UNESCO, 2009.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização político-administrativa na Assistência Social. In: **Serviço Social & Sociedade**, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. Implementação de Políticas Sociais e a descentralização político-administrativa. In: **ABEPSS/CFESS/CEAD-UNB. (Org.). Capacitação em Serviço Social Política Social.** Brasília, 2000, v. 3, p. 71-85.

\_\_\_\_\_. Descentralização e Assistência Social. In: **Cadernos Abong.** São Paulo: , v.20, p.05 - 20, 1997.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZE, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. 47-103

\_\_\_\_\_. Os Conselhos Gestores e a Democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo: Polis, 2000, p. 92-96.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. “As armas secretas que abateram a Seguridade Social”. In: LESBAUPIN, Ivo (Org). **O Desmonte da Nação – Balanço do Governo FHC.** Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Americanização perversa da Seguridade Social no Brasil – estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM-REVAN, 1998.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS.** In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, Ano XIX, n. 56, Março de 1998.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. As ambigüidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. *In: Revista Serviço Social e Sociedade* nº 77, São Paulo, Cortez Editora, março 2004.



## **ANEXOS**

**PLANO DE PROVIDÊNCIAS<sup>45</sup>**

Município de Foz do Iguaçu:  
Grande Porte

**PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA:**

<b>AÇÕES / PROVIDÊNCIAS</b>		<b>PRAZOS</b>		<b>RESPONSÁVEIS</b>
<b>CRAS: Estrutura Física</b>	Providência de acessibilidade nos 04 CRAS com estrutura já definida	Prorrogado para Junho de 2009		Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS e Secretaria Municipal de Obras Públicas
	Construção de rampa de acesso no “CRAS Sementes do Amanhã”	Prorrogado para Junho de 2009		
	Realização de vistoria, em conjunto com a Secretaria Municipal de Obras, quanto a adequação física, com elaboração de laudo de profissional (engenheiro)	Prorrogado para Junho de 2009		
	Divisão dos espaços dos CRAS com salas comuns para equipe técnica e outra para o atendimento	Prorrogado para Junho de 2009		
	Construção de espaços com instalações sanitárias satisfatórias <sup>46</sup>	Prorrogado para Junho de 2009		
	Divisão do espaço compartilhado com Centro de Convivência e adaptação dos banheiros (CRAS Três Lagoas) <sup>47</sup>	Prorrogado para Junho de 2009		

<sup>45</sup> Plano de Providências elaborado em 08 e 09 de maio de 2008, como etapa de monitoramento do processo de desabilitação que tramita na CIB/PR. Documento elaborado a partir de reuniões e assessoria técnica entre órgão gestor municipal, conselho municipal de assistência social, MDS, SETP, Escritório Regional – SETP, COGEMAS.

<sup>46</sup> Tal requisito foi apontado por levantamento do MDS como situação insatisfatória no CRAS Três Lagoas, a partir do preenchimento da Ficha de Monitoramento dos CRAS de 2007. Desta forma, o item foi inserido e será adotado por todos os CRAS, apesar do prazo exigido pelo MDS para cumprimento até o dia 01 de junho de 2009.

<sup>47</sup> O CRAS Três Lagoas deverá definir planejamento específico para utilização das dependências e atividades do Centro de Convivência até a construção de equipamento próprio no território em 2010.

Localização isolada da população (CRAS Cidade Nova) <sup>48</sup>	Prorrogado para Junho de 2009	
Espaço compartilhado com Creche e Capela Mortuária (CRAS Morumbi) <sup>49</sup>	Prorrogado para Junho de 2009	
Implantação de placas de identificação nos CRAS	Dezembro de 2008	

---

<sup>48</sup> O equipamento encontra-se em local distante da população e não possui condições de garantir a referência da PSB à população. Todavia, as condições de acessibilidade foram todas prorrogadas para junho de 2009, pela Comissão de Monitoramento da CIB/PR, em função das obras sanitárias.

<sup>49</sup> As estruturas físicas do CRAS Morumbi deverá ser reordenada, sendo estabelecido parceria com a rede para utilização de outros espaços, assim como também de espaços públicos para desenvolvimento de serviços complementares.

<b>CRAS: Estrutura de funcionamento e pessoal</b>	Funcionamento dos CRAS durante 05 dias da semana, com 08 horas diárias	Dezembro de 2008		SMAS com assessoria da equipe técnica do Escritório Regional da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP / Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, com fiscalização do CMAS
	Organização da equipe técnica dos CRAS para que o mesmo esteja em pleno funcionamento 40hrs por semana, considerando que a carga horária dos trabalhadores	Dezembro de 2008		
	Revisão da descrição dos cargos, as atribuições dos trabalhadores do SUAS, em especial, no caso dos Educadores Sociais	Prorrogado para Junho de 2009		
	Criação de email institucional para cada CRAS	Prorrogado para Junho de 2009		
	Estruturação das equipes de CRAS conforme NOB/RH-SUAS (04 profissionais de nível médio; 02 assistentes sociais; 01 psicólogo; 01 outro profissional de nível superior; 01 coordenador com nível superior e	Dezembro de 2008: CRAS Cidade Nova e Porto Meira		
	Estruturação das equipes de CRAS conforme NOB/RH-SUAS (04 profissionais de nível médio; 02 assistentes sociais; 01 psicólogo; 01 outro profissional de nível superior; 01 coordenador com nível superior e estagiários, conforme disponibilidade	Julho de 2009: CRAS Três Lagoas e Morumbi		
<b>CRAS: Serviços prestados</b>	Registro das atividades realizadas com as famílias	Prorrogado para Junho de 2009		SMAS e equipes técnicas dos CRAS
	Identificação das famílias beneficiárias do BPC e Bolsa Família, como público	Prorrogado para Dezembro de 2009		
	Transição das informações do CADÚnico que está alocado no PROVOPAR (entidade não	Prorrogado para Junho de 2009		

	Repasse das informações referentes aos beneficiários do BPC e benefícios eventuais (do	Prorrogado para Junho de 2009		
	Reconhecimento da rede e demanda existente nos territórios, e definição dos serviços a serem prestados (serviço de atendimento sócio-familiar; serviços de promoção da inclusão produtiva e educação sócio-profissional; serviço de convivência e socialização)	Prorrogado para Junho de 2009		
	Estruturação de parceria com a rede de atendimento para estabelecer fluxos de referência e contra-referência da proteção social básica e especial e com demais políticas setoriais e de defesa de direitos	Prorrogado para Dezembro de 2009		
	Elaboração de Plano de Inserção e Acompanhamento das Famílias prioritárias (BPC, Bolsa Família e demais benefícios, conforme Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios Socioassistenciais)	Prorrogado para Dezembro de 2009		
	Instituição de registro de requerentes do BPC para os quais se fizer encaminhamento de processo de requerimento junto ao INSS	Prorrogado para Dezembro de 2009		
	Acompanhamento das famílias dos beneficiários do BPC	Prorrogado para Dezembro de 2009		
<b>Benefícios Eventuais</b>	Regulamentação dos benefícios eventuais, provendo os critérios de concessão, valores e formas de acesso, por meio de proposta elaborada pelo órgão gestor e aprovada pelo CMAS	Prorrogado para Dezembro de 2009 <b>Aguardando aprovação do CMAS</b>		SMAS com assessoria da equipe técnica do Escritório Regional da SETP

	Emissão de resolução conjunta com a Secretaria Municipal de saúde no caso do auxílio natalidade	Dezembro de 2009		
	Elaboração de Plano de Acompanhamento dos Beneficiários nos CRAS	Dezembro de 2009		
	Realização de discussões junto as Secretarias de Saúde e do Meio Ambiente para	Dezembro de 2009		
<b>ProJovem</b>	Transição do Agente Jovem para o ProJovem Adolescente	Dezembro de 2009		SMAS com assessoria da equipe técnica do Escritório Regional da SETP / MDS
	Adesão de acordo com a expansão <sup>50</sup> dos serviços e financiamentos de acordo com os critérios do MDS			
	Elaboração de estudos das ações a serem desenvolvidas com o objetivo de preparar a equipe para a execução do serviço			
<b>Programa Bolsa Família</b>  (ações em parceria com as áreas de educação e saúde do município)	Elaboração e execução do processo de transição da gestão do Programa Bolsa Família do PROVOPAR para o órgão gestor	julho de 2009		SMAS com assessoria da equipe técnica do Escritório Regional da SETP / MDS
	Retomada do funcionamento da Comissão Municipal do PBF, com a finalidade de acompanhar o cumprimento das condicionalidades, efetuar a análise de processos/denúncias	Dezembro de 2009		

<sup>50</sup> Confirmada a expansão e a oferta do serviço ao município (09/07/2009). Está pendente a adesão ao Programa pelo município.

	Repasse das listas mensais dos beneficiários, com os endereços e por territórios, para facilitar o acompanhamento das famílias pelas equipes do CRAS	Agosto de 2009	
	Disponibilização do acesso ao Sistema de Gestão Integrada, com a listagem das famílias em situação de descumprimento das condicionalidade, ao final de cada período de apuração, e separação por bairro da área de abrangência dos CRAS	Outubro de 2009	
	Inclusão no Cadastro Único das famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo, priorizando aquelas com menor renda	Dezembro de 2009	
	Atualização cadastral das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	Dezembro de 2009	
	Identificação dos motivos de não cumprimento das condicionalidades	Dezembro de 2009	
	Incentivo para que a informação da frequência escolar seja feita diretamente pelas escolas	Dezembro de 2009	
	Redução do número de alunos não localizados pela educação	Dezembro de 2009	

	Planejamento dos recursos transferidos com base no IGD para as necessidades de gestão do Programa Bolsa Família	Dezembro de 2009		
	Acompanhamento da famílias em situação de descumprimento das condicionalidades da educação e da saúde pelos CRAS	Dezembro de 2009		
	Utilização das informações do Cadastro Único para a oferta de outras ações e programas para beneficiários do Programa Bolsa Família	Dezembro de 2009		

**PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (média complexidade)**

AÇÕES / PROVIDÊNCIAS		PRAZOS		RESPONSÁVEIS
<b>CREAS: Estrutura Física</b>	Implantação da placa de identificação do CREAS	Junho 2008		SMAS e Secretaria Municipal de Obras Públicas
	Implantação da placa de identificação do CREAS, conforme modelo padrão do MDS, devido ao co-financiamento federal	Prorrogado para Dezembro de 2009		
	Providência de acessibilidade no CREAS (corrimão nas rampas)	Prorrogado para Dezembro de 2009		
	Realização de vistoria em conjunto com a Secretaria Municipal de Obras quanto a adequação, com elaboração de laudo de profissional (engenheiro)	Prorrogado para Dezembro de 2009		
	Construção de muros no CREAS, para garantir o sigilo de seus usuários	Prorrogado para Dezembro de 2009		



<b>CREAS: Implantação</b>	Estruturação da equipe de referência do CREAS/Sentinela em transição e outros serviços (atendimento à vítimas de violência; abordagem de rua; medidas sócio-educativas em meio aberto; famílias com direitos violados), conforme a demanda apresentada, de acordo com a NOB/RH-SUAS (02 assistentes sociais, 02 psicólogos, 01 advogado, 02 educadores, 01 auxiliar administrativo e 01 coordenador)	Prorrogado para Dezembro de 2009		SMAS com assessoria da equipe técnica do Escritório Regional da SETP / MDS
	Elaboração de plano de trabalho para implementação do CREAS	Prorrogado para Dezembro de 2009		
	Referenciamento no CREAS dos serviços de proteção social especial e coordenação das medidas sócio educativas – liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, cuja equipe está lotada no Fórum	Prorrogado para Dezembro de 2009		
	Estabelecimento de fluxos de referência e contra-referência	Dezembro de 2009		
	Dimensionar equipes de referência de acordo com o tipo de serviço	Dezembro de 2009		
	Elaboração de plano de ação para o CREAS	Dezembro de 2009		

<b>PETI</b>	Reordenamento do atendimento prestado e da equipe do PETI, com elaboração de plano de ação e cumprimento da capacidade de atendimento cofinanciada pelo FNAS. Parceria com entidades: Casa Família Maria Porta do Céu / AFA / LBV / Centro de Convivência Jardim São Paulo / Centro de Convivência Morumbi / Centro de Convivência Três Lagoas / Bem Viver / Projeto Catana – jornada no Projovem	Prorrogado para Dezembro de 2009		SMAS com assessoria da equipe técnica do Escritório Regional da SETP / MDS
	Apresentação dos relatórios das atividades por entidade e número de atendimentos (agosto e novembro de 2009)	Dezembro de 2009		
	Preenchimento/atualização do SISPETI	Dezembro de 2009		
	Encaminhamento à CIT e CIB de listagem com o nome dos alunos, por equipamento, e respectivas atividades desenvolvidas	Dezembro de 2009		
<b>Serviço de habilitação e reabilitação na comunidade</b>	Implantação do serviço de habilitação e reabilitação de execução direta pela Secretaria Municipal de Assistência Social	Dezembro de 2009		SMAS com assessoria da equipe técnica do Escritório Regional da SETP / MDS
	Reordenamento do piso médio de transição (PPD)	Dezembro de 2009		
	Revisão dos serviços de acordo com a regulamentação do MDS (Tipificação dos serviços socioassistenciais) e definição	Dezembro de 2009		

**PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (alta complexidade)**

<b>AÇÕES / PROVIDÊNCIAS</b>		<b>PRAZOS</b>		<b>RESPONSÁVEIS</b>
<b>Serviço de abrigamento para idosos</b>	Reordenamento do abrigo para idosos, segundo Portaria nº 460/07 – SNAS/MDS	Prorrogado para Dezembro de 2009		SMAS com assessoria da equipe técnica do Escritório Regional da SETP / MDS
<b>Casa de passagem para crianças e adolescentes</b>	Reordenamento dos abrigos (01 para abrigamento masculino e 01 para abrigamento feminino) – Elaboração de plano de trabalho com definição de atividades para os adolescentes na Casa de Passagem (Catar – masculino) e Casa de apoio feminina – convênio com Fundação Nosso Lar. Obs.: No equipamento da SMAS onde funciona hoje o Catar irá ser instalada Casa de Apoio para Jovens em situação de rua, adolescentes de 12 a 18 anos, de ambos os sexos. Convênio com a entidade Plena Paz (experiência com medidas socioeducativas e usuários de drogas).	Prorrogado para Dezembro de 2009		SMAS com assessoria da equipe técnica do Escritório Regional da SETP / MDS
	Reativação e municipalização da rede de abrigamento: Mão Amiga (população de rua); Abrigos para crianças e adolescentes – Fundação Nosso Lar	Dezembro de 2009		
	Referenciar e reordenar: Liberdade Assistida / PETI / População de rua	Dezembro de 2009		
<b>Albergue para população em situação de rua</b>	Reordenamento da equipe técnica para o albergue “Mão Amiga” (possui 01 assistente social, não possui psicólogo) – Articulação com a Secretaria Municipal de Saúde para cedência do psicólogo	Prorrogado para Dezembro de 2009		SMAS com assessoria da equipe técnica do Escritório Regional da SETP / MDS

### APRIMORAMENTO DA GESTÃO:

ACÕES/PROVIDÊNCIAS	PRAZOS		RESPONSÁVEIS
Aprovação do Regimento Interno do órgão gestor para reestruturação organizacional em 2009	Junho de 2009	OK	SMAS
Capacitação da equipe técnica do órgão gestor, em especial sobre o funcionamento de CRAS, CREAS e Abrigos.	Dezembro de 2008	OK	SMAS / Escritório Regional da SETP
Programa de Capacitação continuada para o gestor, rede e conselheiros (o CMAS já possui um programa de capacitação permanente)	Dezembro de 2008	REALIZADO	SMAS / Escritório Regional da SETP / CMAS
Organização e envio de pleito à habilitação em gestão básica do SUAS ( <b>habilitado em gestão plena</b> )	Dezembro de 2008	OK	SMAS com assessoria do Escritório Regional da SETP / Secretaria Técnica da CIB
Reprogramação dos saldos financeiros relativos a 2005 e 2006 ( <b>aguardando orientações do FNAS</b> )	Prorrogado para Dezembro de 2009		SMAS com assessoria do Escritório Regional da SETP / MDS
Reprogramação dos saldos financeiros relativos a 2007 ( <b>aguardando orientações do FNAS</b> )	Prorrogado para Dezembro de 2009		
Identificação da rede socioassistencial e revisão da parceira estabelecida, com definição de serviços a serem prestados, critérios de qualidade de atendimento e custo dos serviços para co-financiamento e equipe técnica ( <b>observar a tipificação dos serviços como referência</b> )	Prorrogado para Dezembro de 2009		SMAS / Escritório Regional da SETP
Inscrição no CMAS de todas as entidades que compõe a rede socioassistencial	Dezembro de 2009		SMAS / CMAS
Cadastramento de todas as entidades da rede no CADSUAS	Dezembro de 2009		

Implantação do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação	Dezembro de 2009		SMAS / SETP
Construção de aplicativo integrado de atendimento nos serviços e de central de vagas	Dezembro de 2009		
Retomada da gestão do FMAS no órgão gestor e nomeação do responsável	Dezembro de 2009	<b>OK</b>	SMAS com assessoria do Escritório Regional da SETP
Alteração do art. 13 da Lei Municipal nº 3.086/05 que dispõe sobre o CMAS / Conferência / FMAS	Dezembro de 2009		SMAS com assessoria do Escritório Regional da SETP / CMAS

**\*OBSERVAÇÃO:**

**O município deverá encaminhar ao CMAS que repassará ao Escritório Regional (para repasse ao MDS, CIB e COGEMAS) relatórios sobre:**

- **CRAS;**
- **CREAS;**
- **PETI;**
- **Reordenamento dos serviços de abrigamento.**

**Os relatórios deverão ser encaminhados conforme os prazos estabelecidos sempre no último dia útil de cada mês**